

### Entwicklungsperspektiven der EU: Herausforderungen für die deutsche Europapolitik

Bendiek, Annegret (Ed.); Lippert, Barbara (Ed.); Schwarzer, Daniela (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bendiek, A., Lippert, B., & Schwarzer, D. (Hrsg.). (2011). *Entwicklungsperspektiven der EU: Herausforderungen für die deutsche Europapolitik* (SWP-Studie, S.18). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-268130>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Annegret Bendiek / Barbara Lippert / Daniela Schwarzer (Hg.)*

# **Entwicklungsperspektiven der EU**

Herausforderungen für die deutsche Europapolitik

S 18  
Juli 2011  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in  
Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
der SWP gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Begutachtungsverfah-  
ren durch Fachkolleginnen  
und -kollegen und durch die  
Institutsleitung (*peer review*).  
Sie geben ausschließlich die  
persönliche Auffassung der  
Autoren und Autorinnen  
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2011

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Einleitung:**  
**Europa nach Lissabon – Wo stehen wir?**  
*Annegret Bendiek*
- 9 **Die Entwicklung des EU-Systems zwischen Reformdruck und Integrationsmüdigkeit.**  
**Möglichkeiten und Grenzen des Pragmatismus**  
*Lars Brozus / Daniela Kietz / Nicolai von Ondarza*
- 19 **Der Binnenmarkt und seine soziale Flankierung:**  
**Integrationskern oder Spaltpilz?**  
*Peter Becker*
- 28 **Keine Verschnaufpause in Sicht:**  
**Regieren und Koordinieren in der Eurozone**  
*Daniela Schwarzer*
- 40 **EU-Finanzverhandlungen:**  
**Neue Herausforderungen im Kontext alter Konflikte**  
*Peter Becker / Bettina Rudloff*
- 49 **Hohe Ausgaben bedürfen neuer Legitimation:**  
**Die Gemeinsame Agrarpolitik und die Kohäsionspolitik**  
*Peter Becker / Bettina Rudloff*
- 60 **Handlungsfähigkeit durch politische Führung in der**  
**Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik**  
*Annegret Bendiek*
- 70 **Strategische Ambivalenz überwinden:**  
**Szenarien für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen**  
**Sicherheits- und Verteidigungspolitik**  
*Ronja Kempin / Nicolai von Ondarza / Marco Overhaus*
- 81 **Anforderungen an eine zukunftsfähige**  
**EU-Entwicklungspolitik**  
*Anne Schmidt / Clara Weinhardt*
- 92 **Die Klimaaußenpolitik der Europäischen Union:**  
**Reformoptionen für ein junges Politikfeld**  
*Simon Schunz*
- 102 **Zur Neuausrichtung der ENP:**  
**Ein Liga-Modell nachbarschaftlicher Kooperation**  
*Kai-Olaf Lang / Barbara Lippert*

118	<b>EU-Erweiterung: Das Restprogramm</b> <i>Barbara Lippert</i>
130	<b>Die EU zwischen Zerfall und Selbstbehauptung: Entwicklungen und Handlungsmöglichkeiten</b> <i>Barbara Lippert / Daniela Schwarzer</i>
146	<b>Anhang</b>
146	Abkürzungsverzeichnis
147	Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

## Einleitung

### Europa nach Lissabon – Wo stehen wir?

*Annegret Bendiek*

Spätestens seit dem Vertrag von Maastricht (1993) befindet sich die Europäische Union (EU) in einer Phase der konstitutionellen Selbstvergewisserung. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Anfang Dezember 2009 sollte der Prozess der Konstitutionalisierung der EU auf ein neues Niveau gehoben werden. Gleichzeitig ist der alte Usus der inkrementellen Fortentwicklung auf der Basis eines permissiven Konsenses in die Kritik geraten. Zwei wesentliche Forderungen werden seitdem an die Union herangetragen.

Auf der einen Seite wird der weitere Ausbau der institutionellen und materiellen Kompetenzen der Union von jenen gefordert, die deren politische Handlungsfähigkeit für unzureichend halten. Die mit dem Maastrichter Vertrag geschaffene Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die Aufnahme der Innen- und Justizpolitik in den Vertrag über die Europäische Union galten hier nur als die ersten notwendigen Schritte. Hinzu gekommen sind inzwischen die (alte) Forderung nach der Kompetenz zur Erhebung von Steuern, nach wirtschaftspolitischen Gestaltungskompetenzen, nach finanzpolitischer Koordinierung und vielem mehr. Die Union, so die weitverbreitete Überzeugung, muss sich in einem komplexer, globaler und insgesamt anspruchsvoller werdenden politischen Umfeld behaupten, und dazu müsste sie einen ambitionierten Integrationsschritt nach vorn vollziehen. Forderungen nach einem weiteren Ausbau ihrer materiellen Kompetenzen treffen allerdings auf den Widerstand von Integrationsskeptikern, deren Lager in den letzten zwanzig Jahren kräftig gewachsen ist. Die EU wird bereits heute in vielen Mitgliedstaaten als zu übermächtig und als Bedrohung sozialer Besitzstände wahrgenommen. In der Außenpolitik gibt es eine breite Weigerung, nationale Politiken der EU unterzuordnen, und ein stark ausgeprägtes Beharren auf eigenständigen politischen Gestaltungskompetenzen.

Auf der anderen Seite wird von der EU verlangt, dass sie ihre Exekutivlastigkeit überwindet, dem Europäischen Parlament mehr Kompetenzen zuweist, Transparenz und öffentliche Teilhabe fördert sowie insgesamt bürgernäher wird. Die daran anknüpfende Debatte über die demokratischen Qualitäten der Union, die eng mit der Debatte über die Handlungsfähigkeit der EU verbunden ist, lässt jedoch einen einheitlichen Tenor vermissen. Unter Demokratie in Europa werden sehr unterschiedliche Dinge verstanden. Während die einen die langfristige Überführung der EU in eine föderale Ordnung fordern, wollen andere die nationalstaatliche Demokratie oder die zwischenstaatliche Kooperation gestärkt sehen. Beide Debatten stellten sozusagen die Hintergrundmusik dar, die die Verhand-

lungen über den Vertrag von Lissabon begleitet haben. Nach dem Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden (2005) hatte sich die EU eine sogenannte »Reflexionsphase« verordnet, die vor allem genutzt werden sollte, damit über die grundlegende konstitutionelle Ausrichtung der EU europaweit nachgedacht wird. Weithin bestand Konsens darüber, dass der Inkrementalismus des Integrationsprozesses überwunden und von einer bewussten Ausrichtung auf ein Telos der Integration abgelöst werden sollte.

Noch immer steht die Frage auf der Tagesordnung, welche Maßnahmen notwendig sind, um die Handlungsfähigkeit der Union zu erhöhen und ihr demokratisches Defizit zu verringern. Aktuell werden aber nicht die grundlegenden Fragen nach der konstitutionellen Ausrichtung der EU angesichts wachsender Widerstände der Nationalstaaten in den Blick genommen. Stattdessen dominiert die Ausrichtung auf die Governance-Dimension europäischer Politik den europapolitischen Elitendiskurs.

Im Vertrag von Lissabon kommt die hieraus resultierende Ambivalenz deutlich zum Ausdruck. Darin heißt es zwar, dass die EU sich den Werten der »repräsentativen Demokratie« (Artikel 10 EUV) verpflichtet fühlt; gleichzeitig fehlt aber eine genauere Definition dessen, was hierunter zu verstehen ist. Die EU stärkt mit dem Vertrag die Kompetenzen sowohl des Europäischen Rates als auch des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente. Der neu eingerichtete Europäische Auswärtige Dienst hat ebenso wie das Amt der Hohen Vertreterin hybriden Charakter und kann nicht als Ergebnis einer Entscheidung für das intergouvernementale oder das supranationale Prinzip gelten. Die gestärkte Rolle nationaler Parlamente und die Aufwertung der Konvents-methode scheinen die EU partizipativer und offener für legislative Teilhabe zu machen; dabei hat das Europäische Parlament nach wie vor kein Initiativrecht. Der Vertrag spiegelt insofern eine strukturelle Unentschiedenheit in den großen Fragen der europäischen Integration wider.

Die Beiträge dieser Sammelstudie zeigen allerdings sehr deutlich, dass diese konstitutionelle Unentschiedenheit nicht mit einer Stagnation des europäischen Integrationsprozesses verwechselt werden darf. In fast allen hier untersuchten Politikfeldern lässt sich eine Vielzahl neuer institutioneller Entwicklungen beobachten. Die Mitgliedstaaten nehmen die konstitutionelle Unentschiedenheit nicht passiv hin oder lassen sich von ihr lähmen. Vielmehr knüpfen sie auch weiterhin ein zunehmend dichteres Netzwerk von Governance-Mechanismen. Unter den Bedingungen einer widersprüchlichen Gleichzeitigkeit von supranationalen Erwartungen, Ansprüchen an globale Akteursqualitäten und nationalen Versorgungserwartungen scheint derzeit mehr nicht möglich zu sein.

Zwei Jahre nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags werden in dieser Sammelstudie elf Politikfelder der EU einer Analyse unterzogen, deren Fokus insbesondere auf den jeweiligen Anpassungs- und Reformbedarf, mögliche Handlungsoptionen und Strategien sowie Interessen und Rolle deutscher Europapolitik gerichtet ist. Die Beiträge ergeben in der Zusammenschau ein dichtes Bild der Gesamtentwicklung der EU in ihrer inter-

nen und externen Dimension. Dabei lassen sich zwei Arten von Beiträgen unterscheiden: Einerseits werden die wichtigsten Politikfelder (mit Ausnahme der Innen- und Justizpolitik) beleuchtet: Binnenmarkt, Wirtschafts- und Währungsunion, Finanzrahmen, Agrar- und Kohäsionspolitik, Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik, GASP, GSVP, Entwicklungs- und Klimaaußenpolitik. Andererseits behandeln zwei Beiträge übergeordnete, grundsätzlichere Themen: der direkt anschließende Beitrag widmet sich der Entwicklung des EU-Systems, der letzte, resümierende Beitrag den Entwicklungstrends und Handlungsoptionen für die deutsche Europapolitik. Sämtliche Beiträge suchen nach Antworten auf folgende Fragen: Was sind inhaltlich und prozedural angemessene Entwicklungsperspektiven für die EU und wie übersetzen sich diese in Möglichkeiten, konkret in den einzelnen Politikfeldern zu handeln? Welche Entwicklungsnotwendigkeiten und -optionen lassen sich identifizieren?

Die Ergebnisse der Analysen sprechen eine recht klare Sprache und lassen sich in vier allgemeinen Erkenntnissen zusammenfassen:

1. Die Frage nach angemessenen Schritten zur weiteren Entwicklung der EU entzieht sich einer »One size fits all«-Logik und muss von Politikfeld zu Politikfeld unterschiedlich beantwortet werden. Die Sammelstudie kann insofern auch als Plädoyer dafür gelesen werden, die Spezifika der einzelnen Politikbereiche ernst zu nehmen und einen konstitutionellen Entwicklungspfad für die EU ins Auge zu fassen, der für divergierende Problemlagen jeweils unterschiedliche Lösungen anbietet. Viele Politikfelder weisen Formen einer differenzierten Integration auf, in denen wichtige Weichenstellungen für den weiteren Konstitutionalisierungsprozess angelegt sind.

2. Gleichwohl ist die generelle Trendaussage der Beiträge, dass weitere Integrationsschritte und zusätzliche Verlagerungen von Handlungskompetenzen auf die europäische Ebene funktional sinnvoll sind. Der Befund einer generellen Sinnhaftigkeit weiterer Integrationsschritte dürfte allerdings auch viel damit zu tun haben, dass sich die Autoren und Autorinnen in hohem Maße auf funktionale Gesichtspunkte konzentriert haben und demokratiepraktische Reflexionen nicht im Zentrum aller Einzelanalysen standen. In Politikbereichen, in denen demokratiepraktisch sensible Fragen hohe Relevanz haben (z.B. in der Agrar- und Außenpolitik, aber auch in der Beitrittspolitik), finden sich eher starke Argumente für die Legitimität intergouvernementaler Kooperationsformen und nationaler Handlungskompetenzen, die darum auch weiterhin ihren Platz in der europäischen Gesamtarchitektur behalten.

3. In der EU gewinnen Fragen der demokratischen Legitimierung von Politik zunehmend an Bedeutung. Spätestens seit dem Vertrag von Maastricht steht die Debatte über das »Demokratie-Defizit« der EU auf der politischen Agenda. Europa ist politisch erwachsen geworden und lässt sich nicht länger mit technokratischer Legitimationsrhetorik rechtfertigen. Die Gesellschaften Europas verlangen nach neuen Begründungen, die der hohen Relevanz der EU für ihre alltäglichen Lebensrealitäten entsprechen. Die alte Gleichsetzung von »mehr« Europa mit einem demokratischeren



und leistungsfähigeren Europa ist historisch überholt und findet auch in dem Vertrag von Lissabon keinen Niederschlag mehr. Der Vertrag nimmt nur noch marginale Kompetenzausweitungen vor. Gleichzeitig ist es aber auch nicht gelungen, ein neues und überzeugendes Konzept für eine Neubegründung der EU zu finden. Die Ausdehnung der Kompetenzen nationaler Parlamente und die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens sind zwar Schritte in die richtige Richtung. Für sich genommen liefern sie aber noch keine abschließende Antwort auf die Frage nach dem Ort und der Gestalt der Demokratie in Europa.

4. In den meisten Einzelstudien wird Deutschland eine Schlüsselrolle zugeschrieben, wenn es darum geht, Entwicklungsoptionen der EU richtungsweisend mitzubestimmen und Strategien praktisch durchzusetzen. In den Beiträgen wird geprüft, inwieweit die deutsche Politik Konzepte und Strategien zur Umsetzung ihrer Interessen auch tatsächlich entwickelt hat und inwieweit die identifizierten Strategien und Vorgehensweisen den deutschen Zielen entsprechen. Deutschland als größte Volkswirtschaft in der EU hat aufgrund seiner starken Exportorientierung großes Interesse daran, Handelshemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Als Folge pendelt es zwischen defensiven Festlegungen, Prozessverbesserung und Effizienzsteigerungen in der Kohäsions- und Agrarpolitik einerseits und Rückkehr zur rechtssetzenden Gemeinschaftsmethode im Binnenmarkt andererseits. In den Finanzverhandlungen zögert Deutschland, die Rolle des Vermittlers zwischen widerstreitenden Interessen von Nettozahlern und -empfängern, Kommission und Europäischem Parlament einzunehmen. Die Beiträge schärfen nicht zuletzt den Blick für diejenigen deutschen Interessen in der Europapolitik, die jenseits aktueller Themen wie der Griechenlandkrise und dem Alleingang beim Atomausstieg angesiedelt sind. Der arabische Frühling rückt die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik sowie die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) weit oben auf die politische Agenda und bietet die Chance, notwendige Reformen in Brüssel anzugehen. Deutschland zählt neben Frankreich und Großbritannien zu den absolut gemessen größten Gebern europäischer EZ; hieraus ergeben sich für diese drei großen Volkswirtschaften Handlungsmöglichkeiten in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, die über die bisherige Scheckbuch-Diplomatie hinausgehen könnten. Damit befasst sich der abschließende Beitrag, in dem die allgemeinen Entwicklungstrends und Handlungsoptionen der EU sowie Schlussfolgerungen für die Europapolitik Deutschlands zusammengeführt werden – immer auch im Hinblick auf die Herausforderungen und Chancen, die mit der Wiederaufnahme der großen konstitutionellen Fragen verbunden sind bzw. verbunden wären.

# **Die Entwicklung des EU-Systems zwischen Reformdruck und Integrationsmüdigkeit. Möglichkeiten und Grenzen des Pragmatismus**

*Lars Brozus / Daniela Kietz / Nicolai von Ondarza*

Die Europäische Union sieht sich mit einem grundlegenden Dilemma konfrontiert. Einerseits wird immer deutlicher, dass die Lissabonner Reformen die EU nur bedingt handlungsfähiger gemacht haben. Die Union ist nach Lissabon auch nicht, wie von vielen Entscheidungsträgern erhofft, in eine Konsolidierungsphase eingetreten. Im Gegenteil – unter dem Druck der Wirtschafts- und Finanzkrise stehen erneut umfassende Reformen auf der Agenda, die die Grundlagen der wirtschaftspolitischen Steuerung und der Eurozone betreffen. Die Reaktion der EU auf die Umwälzungen im arabischen Raum hat einmal mehr die mangelnde Handlungsfähigkeit auch der neuen auswärtigen Strukturen erkennen lassen, denn tragfähige Konzepte für den Umgang mit den Nachbarstaaten und die Zukunft der Erweiterungspolitik fehlen nach wie vor.<sup>1</sup> Der externe Druck ist folglich ungebrochen, die EU weiteren Reformen zu unterziehen.

Andererseits ist die Aversion unter Europas politischen Eliten gegen weitere Reformen, die der Vertiefung der Integration dienen, ausgeprägt wie selten zuvor. Der von den negativen Voten bei den Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden ausgelöste Schock wirkt nach. Auf die in beiden Fällen deutlich gewordene Ablehnung weiterer Integrationsschritte durch breite Teile der Bevölkerung ist bis heute keine überzeugende europapolitische Antwort gefunden worden. Stattdessen sollen neue Referenden angesichts wachsender Skepsis gegenüber der EU in der aktuellen Reformdiskussion um jeden Preis vermieden werden. Zugleich wächst die Zahl nationaler Regierungen, die weitere Integrationschritte und Kompetenzübertragungen an die EU kategorisch ablehnen oder gar die Renationalisierung einzelner Bereiche fordern.

In dieser Gemengelage aus Reformdruck und Integrationsmüdigkeit sieht sich die deutsche Europapolitik mit besonderen Herausforderungen konfrontiert. Denn traditionell wird von der deutschen Regierung eine Führungsrolle bei der konstitutionellen Weiterentwicklung der EU erwartet. Innenpolitisch sind ihr jedoch gravierende Handlungsbeschränkungen auferlegt: Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Lissabonner Vertrag im Juni 2009 sehr deutlich gemacht, dass für Kompetenzübertragungen auf die EU, die über die Vorgaben des Lissabonner Vertrags hinausgehen, die notwendigen legitimatorischen Voraussetzungen fehlen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Siehe die entsprechenden Beiträge von Daniela Schwarzer, Kai-Olaf Lang/Barbara Lippert und Barbara Lippert in diesem Band.

<sup>2</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 30.6.2009, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009.

Und die Konflikte über europäische Rettungsmaßnahmen, die einige Mitgliedstaaten vor dem Staatsbankrott bewahren sollten, gingen in Deutschland mit einem besonders hohen Rückgang der Zustimmungsraten zur deutschen EU-Mitgliedschaft einher.<sup>3</sup>

Grundsätzlich bestehen vor diesem Hintergrund drei Optionen für weitere Reformschritte mit dem Ziel, die Handlungsfähigkeit der Union zu verbessern. Diese unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Reichweite, politischen Durchsetzbarkeit und demokratischen Legitimation: die mutige, aber mit hohen rechtlichen und politischen Risiken verbundene Option umfassender konstitutioneller Reformen; die pragmatische Option von Reformen jenseits großer Vertragsrevisionen und als dritte Option der Weg der differenzierten Integration. Angesichts der aktuellen Herausforderungen insbesondere in der Wirtschaftspolitik hat Deutschland mit der intergouvernementalen Koordination und der differenzierten Integration dazu beigetragen, dass der Weg des scheinbar geringsten Widerstandes beschritten wird. Soll die EU aber langfristig nicht zerfasern und weiter an Legitimation verlieren, muss über diese pragmatische Herangehensweise hinaus vor allem der Mehrwert der europäischen Integration in der politischen Debatte selbstbewusst thematisiert werden. Auf diese Weise könnte langfristig der Nährboden für eine institutionelle und konstitutionelle Weiterentwicklung der Union auf einer hinreichend legitimierten Grundlage geschaffen werden.

### **Nur für Mutige:**

#### **Umfassende konstitutionelle Weiterentwicklung der EU**

Angesichts hoher, kaum kalkulierbarer politischer Risiken wird eine weitere große Reform der europäischen Verträge von der Mehrheit der europäischen Regierungen nachdrücklich abgelehnt. Die Rechtslage ist nach den Bestimmungen des Lissabonner Vertrags eindeutig: Immer dann, wenn die Kompetenzen der EU erweitert – oder eingeschränkt – werden sollen, wie dies etwa in der Debatte über eine europäische Wirtschaftsregierung im Raum stand, ist gemäß Artikel 48 EUV die Einberufung eines Konvents sowie die Zustimmung und anschließende Ratifikation aller Mitgliedstaaten erforderlich.

Alle drei Phasen des ordentlichen Verfahrens zur Änderung des EU-Primärrechts bergen in der mittelfristigen europapolitischen Lage erhebliche politische Sprengkraft. Der offene Charakter eines Konvents würde den Teilnehmern die Möglichkeit bieten, sämtliche Fragen der europäischen Integration erneut auf die Agenda zu setzen. Die mühsam im Vorfeld des Vertrags von Lissabon ausgehandelten Kompromisse könnten aufgekündigt und der bereits erreichte Besitzstand wieder zur Disposition gestellt werden.

<sup>3</sup> So sank die Gesamtzahl der in der Bundesrepublik Befragten, die Deutschlands Mitgliedschaft in der EU positiv bewerten, zwischen Herbst 2009 und Frühling 2010 von 60 auf 50 Prozent, siehe Europäische Kommission, *Eurobarometer 73, Public Opinion in the European Union*, Brüssel 2010, S. 14.

Nicht zuletzt aufgrund von innenpolitischem Druck dürften etwa die Regierungen Großbritanniens und Tschechiens eher eine Renationalisierung einzelner Kompetenzen denn weitere Integrationsschritte fordern. Der schwierige Prozess der Verhandlungen zum Lissabonner Vertrag hat gezeigt, dass Differenzen auch zwischen den nationalen Regierungen nur mittels einer Vielzahl von Sonderklauseln zu überbrücken waren. Sollen alle 27 nationalen Regierungen zustimmen, wäre daher nicht einmal eine Einigung auf den aktuellen Integrationsstand garantiert und das Tor für Integrationsrückschritte weit aufgestoßen.

Wie hoch die Hürden für eine erfolgreiche Vertragsänderung auf nationaler Ebene selbst bei Zustimmung aller nationalen Regierungen sind, verdeutlicht das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Darin stellt das Gericht klar, dass die weitere Übertragung von Kompetenzen in Kernbereichen nationaler Gestaltungsverantwortung sowohl eine vollständige Durchsetzung des Demokratieprinzips auf europäischer Ebene als auch eine Volksabstimmung in Deutschland voraussetzen würde.<sup>4</sup> In weiteren EU-Mitgliedstaaten, wie etwa Irland, Großbritannien und Dänemark, wären ebenfalls Referenden notwendig, um eine weitreichende Vertragsänderung zu legitimieren.

Europas Eliten sind sich darin einig, dass solche Referenden mit Unwägbarkeiten behaftet sind. Denn angesichts der zunehmenden Europaskepsis in vielen Mitgliedstaaten ist in der Tat kaum damit zu rechnen, dass weitergehende Kompetenzverlagerungen auf die EU-Ebene im Rahmen von Referenden mittelfristig befürwortet werden. Rechtspopulistische Parteien verbuchen derzeit mit offener EU-Kritik in nationalen Wahlen hohe Stimmgewinne, die ihnen zuletzt eine wichtige Rolle bei den Verhandlungen zur Regierungsbildung in den Niederlanden und in Finnland sicherten. Alternativ versuchen die politischen Entscheidungsträger daher die Handlungsfähigkeit der EU dadurch sicherzustellen, dass sie Reformen unterhalb der Schwelle einer ordentlichen Vertragsänderung mit diversen Formen der differenzierten Integration kombinieren. Es ist jedoch gerade diese Strategie der Vermeidung grundlegender Reformen, die Raum für das Erstarken europaskeptischer Strömungen schafft. Denn die Überzeugungsarbeit bleibt auf diese Weise den Europaskeptikern überlassen. Weder der Schock der verlorenen Verfassungsreferenden noch die irischen Zitterpartien bei der Ratifizierung des Lissabonner Vertrages oder das Absacken der Zustimmungsraten zur EU im Zuge der Eurokrise haben in den EU-Mitgliedstaaten Anlass für Bemühungen gegeben, die Europapolitik besser zu erklären und argumentativ abzustützen. In der aktuellen Krise kann ohne eine intensivere Auseinandersetzung mit den Herausforderungen der europäischen Politik jedoch keine Akzeptanz für die notwendigen Reformschritte geschaffen werden. Eine weitere Erosion der

<sup>4</sup> Zu diesen Kernbereichen zählt das Bundesverfassungsgericht etwa die Strafrechts-, die Bildungs- und Familienpolitik, die Entscheidung über den Einsatz von Streitkräften, die Steuer- und die Sozialpolitik. Vgl. außerdem Peter Becker/Andreas Maurer, *Deutsche Integrationsbremsen. Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2009 (SWP-Aktuell 41/09).

Zustimmung zum europäischen Integrationsprozess ist daher nicht auszuschließen.

### **Der Schein trügt:**

#### **Pragmatische Reformen jenseits der großen Vertragsänderung**

Politisch scheinbar einfacher durchzusetzen und dadurch für Entscheidungsträger in der aktuellen Situation attraktiver sind die verschiedenen Verfahren zur partiellen Vertragsrevision.<sup>5</sup> Diese Verfahren sollen es der EU ermöglichen, punktuell das Primärrecht zu ändern, ohne den mühsamen Prozess einer ordentlichen Vertragsänderung zu durchlaufen. Notwendig dafür ist lediglich ein Beschluss des Europäischen Rates oder des Rates der EU sowie, von Fall zu Fall variierend, die Beteiligung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments.

Ein erstes Manko besteht darin, dass die Reichweite von Reformen, die mit diesen Verfahren verwirklicht werden können, eng begrenzt ist. Noch die größte Reichweite bieten das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren nach Artikel 48 (6) EUV und die allgemeine Brückenklausel nach Artikel 48 (7) EUV. Ersteres bietet die Möglichkeit, die rechtlichen Grundlagen der internen EU-Politiken im gesamten dritten Teil des AEUV anzupassen, wobei jedoch eine Erweiterung der Kompetenzen der EU mittels dieser Klausel ausdrücklich ausgeschlossen ist. Erstmalig angewendet wird die Klausel derzeit zur primärrechtlichen Absicherung eines permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus in der Eurozone. Mittels der Brückenklausel kann der Europäische Rat beschließen, dass bei Fällen oder Gesetzgebungsakten, über die nach Maßgabe des AEUV und von Titel V des EUV zum Auswärtigen Handeln der EU und der GASP (ausgenommen der GSVP) zu beschließen ist, vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren sowie vom Einstimmigkeitserfordernis zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat übergegangen wird.<sup>6</sup> Umfassende Reformen zur Etablierung einer tatsächlichen europäischen Wirtschaftsregierung oder in der Außen- und Sicherheitspolitik sind davon jedoch ausgeschlossen.

Nicht nur hinsichtlich ihrer Reichweite, sondern auch ihrer Durchsetzbarkeit sind pragmatischen Reformen spätestens auf den zweiten Blick deutliche Grenzen gesetzt. Im Rahmen der Ratifizierung und Umsetzung des Lissabonner Vertrages wurden in vielen Mitgliedstaaten für nationale Parlamente zusätzliche Pflichten und Rechte zur Beteiligung an Primär-

<sup>5</sup> Darüber hinaus können Fragen der europäischen Entscheidungsfindung im Beziehungsgeflecht zwischen Europäischem Parlament, Europäischem Rat, Rat und Kommission über bi- und trilaterale interinstitutionelle Vereinbarungen geregelt werden. Diese stehen jedoch häufig in der Kritik, da sie das europäische Primärrecht informell verändern und damit einen schleichenden Verfassungswandel vorantreiben. Seit den fünfziger Jahren wurden mehr als 130 solcher Vereinbarungen abgeschlossen. Siehe Daniela Kietz et al., *Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union. Wegbereiter der Verfassungsentwicklung*, Baden-Baden 2010 (Internationale Politik und Sicherheit; Bd. 64).

<sup>6</sup> Hinzu kommt eine Reihe besonderer, auf spezifische Einzelfälle zugeschnittener Kompetenzerweiterungs- und Brückenklauseln, die zum Beispiel den Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im Familienrecht vorsehen; Artikel 81 (3) AEUV.

rechtsänderungen eingeführt. Dabei gehen diese Zustimmungspflichten und Beteiligungsrechte über die Vorgaben des Vertrages hinaus.<sup>7</sup> In einigen Ländern wie Irland, den Niederlanden oder Großbritannien müssen unter Umständen sogar Referenden über solche Vertragsrevisionen abgehalten werden. In Großbritannien ist seit 2011 ein Referendum zwingend vorgeschrieben, sobald ein Souveränitätstransfer von der nationalen auf die europäische Ebene erfolgen soll. Ob ein solcher Fall vorliegt, ist häufig eine heikle Frage rechtlicher Interpretation und damit anfällig für politische Instrumentalisierung. Gerade in Deutschland, aber auch in Staaten wie Tschechien sind Klagen vor den nationalen Verfassungsgerichten vorprogrammiert, weil die Bestimmungen offen sind für unterschiedliche Interpretationen. Letztlich stellen sich damit dieselben Probleme wie bei einer großen Vertragsänderung. Die vom Lissabonner Vertrag mit diesen Verfahren intendierte Flexibilität bei der Weiterentwicklung der EU wird damit insgesamt zu einem beträchtlichen Teil beschnitten.

### **Flexibel, dafür fragmentiert? Differenzierte Integration**

Angesichts dieser Schwierigkeiten gewinnt ein dritter Weg zur Reform an Attraktivität, die differenzierte Integration. Eine zeitlich beschränkte oder dauerhafte vertiefte Zusammenarbeit interessierter Mitgliedstaaten in einzelnen Politikbereichen vereinfacht in einer Union mit 27+ Mitgliedstaaten Reformprozesse erheblich. Nach dem Modell eines »Europa der mehreren Geschwindigkeiten«, der »variablen Geometrie« oder eines »Europa à la carte« ermöglicht sie interessierten Mitgliedstaaten weitergehende Integrationsschritte.<sup>8</sup> Hierbei steht ihnen prinzipiell eine breite Palette von Instrumenten zur Verfügung – die verstärkte Zusammenarbeit des EU-Vertrags, intergouvernementale Koordinierung unter Nutzung der EU-Strukturen sowie völkerrechtliche Kooperation außerhalb der EU. Hinzu kommen für einzelne Mitgliedstaaten die im Lissabonner Vertrag abgesicherten Opt-outs aus einzelnen Politikbereichen, einschließlich des Rückzugs aus bereits integrierten Bereichen.<sup>9</sup>

Eine solche interne Differenzierung gehört spätestens seit dem Vertrag von Maastricht zu den charakteristischen Merkmalen der europäischen Integration: So nehmen nur 17 der 27 EU-Mitgliedstaaten an der Währungsunion teil; die Beitrittsverträge, die im Rahmen der großen Erweiterungsrunde von 2004/2007 geschlossen wurden, enthalten zahlreiche befristete Ausnahmeregelungen für die neuen Mitgliedstaaten; das Schen-

<sup>7</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Lissabon-Urteil klar bestimmt, dass die Änderung der Verträge über solche Verfahren ohne die explizite Zustimmung des Bundestages und je nach Politikfeld auch des Bundesrates nicht zulässig ist.

<sup>8</sup> Zur Einordnung verschiedener Formen der differenzierten Integration siehe Alexander Stubb, »Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond«, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002, S. 30–57.

<sup>9</sup> Janis A. Emmanouilidis, »Das differenzierte Europa. Königsweg oder Sackgasse der Integration?«, in: Franz Decker/Markus Höreth (Hg.), *Die Verfassung Europas – Perspektiven des Integrationsprojekts*, Wiesbaden 2008, S. 344–366.

gener Abkommen zur Verwirklichung der Personenfreiheit findet auf drei EU-Staaten keine Anwendung; mit dem Lissabonner Vertrag sind für mehrere Mitgliedstaaten weitere Opt-outs aus einzelnen Politikbereichen und/oder Bestimmungen hinzugekommen.<sup>10</sup>

Auf der einen Seite bietet die differenzierte Integration damit einen Ausweg aus dem eingangs dargestellten Dilemma, das aus dem Widerstreit von Reformdruck und erlahmter Integrationsbreitschaft entsteht. Indem alle Mitgliedstaaten die Wahl haben, sich an einem Projekt der engeren Kooperation zu beteiligen, entscheidet jeweils ihr politischer Integrationswille über die Zusammensetzung des Teilnehmerkreises. Staaten, die sich nicht beteiligen wollen, können sich aus dem betreffenden Projekt heraushalten, ohne es zu blockieren.

Die Reichweite von Reformen über den Weg der differenzierten Integration variiert erheblich. Das formelle Mittel der verstärkten Zusammenarbeit unterliegt engen Beschränkungen, da mit seiner Nutzung die Kompetenzen der EU nicht überschritten werden dürfen. Mittels völkerrechtlicher Verträge oder intergouvernementaler Kooperation können die Mitgliedstaaten jedoch deutlich über den bisherigen Besitzstand hinausgehen. In der Vergangenheit haben einzelne Gruppen von Mitgliedstaaten beispielsweise völkerrechtliche Verträge genutzt, um Vereinbarungen für eine im Vertrag nicht vorgesehene engere Zusammenarbeit zu treffen, die in der EU nicht konsensfähig war. So trieb Deutschland zentrale Integrationsvorhaben voran, etwa den freien Personenverkehr mit den Schengener Abkommen (1985, 1990) und die europäische Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität mit dem Vertrag von Prüm (2005). In beiden Fällen konnten die Vertragsparteien ihr von Beginn an erklärtes Ziel verwirklichen, die Vereinbarungen langfristig in den EU-Rahmen zu überführen.

Auf der anderen Seite kann ein zu hohes Maß an differenzierter Integration, an der sich jeweils unterschiedliche Gruppen von Mitgliedstaaten innerhalb und außerhalb der EU-Strukturen beteiligen, langfristig den Zusammenhalt der Union gefährden und die Fliehkräfte verstärken. Drei Aspekte sind in diesem Zusammenhang als besonders problematisch zu bewerten:

*Erstens* kann die differenzierte Integration das institutionelle Gleichgewicht unterminieren und insbesondere die supranationalen Institutionen schwächen. Eine vollständige Nutzung der EU-Strukturen ist nur über das formelle Instrument der verstärkten Zusammenarbeit möglich, welches einer Reihe von Beschränkungen unterliegt und insofern lediglich

**10** Zu den neuen Opt-outs zählen beispielsweise neue Sonderregeln für Großbritannien und Irland in der Innen- und Justizpolitik oder die Tatsache, dass die Grundrechtecharta für Großbritannien, Polen und Tschechien nicht rechtsverbindlich ist. Siehe hierzu Franz Cromme, »Die primärrechtliche Absicherung der Einheit der EU bei der differenzierten Integration: Die Entwicklung bis zum Brüsseler Mandat 2007«, in: *Europarecht*, 42 (2007) 6, S. 821–828.

für begrenzte Reformen in Frage kommt.<sup>11</sup> Für völkerrechtliche Verträge, die außerhalb des EU-Rahmens geschlossen werden, kann nicht auf die Strukturen der Union zurückgegriffen werden. Insofern besteht die Gefahr, dass solche Verträge zur Entstehung von Parallelstrukturen führen. So wurde etwa für den Schengener Vertrag ein Exekutiv-Ausschuss eingerichtet, während die EU-Kommission, das Europäische Parlament und auch der Europäische Gerichtshof außen vor blieben. Eine spätere Eingliederung in den EU-Rahmen, wie sie mit Schengen und Prüm erfolgte, ist dabei keineswegs garantiert und kann durch die Existenz solcher Sonderorgane noch erschwert werden. Angesichts der dargestellten Hürden für neue Primärrechtsänderungen ist es zudem mittelfristig unwahrscheinlich, dass weitere intergouvernementale Kooperationen nachträglich in die EU-Verträge überführt werden können.

Mit ähnlichen Problemen ist die verstärkte Nutzung intergouvernementaler Koordinierung behaftet, wie sie etwa auf Vorschlag Deutschlands und Frankreichs im März 2011 zwischen den Euro-Mitgliedstaaten und weiteren interessierten EU-Staaten in Form des »Euro-Plus-Pakts« zur wirtschaftspolitischen Steuerung beschlossen wurde.<sup>12</sup> Die Koordinierung ist zwar an die Strukturen der EU bzw. der Eurozone angebunden. Das Europäische Parlament, durch den Lissabonner Vertrag noch umfassend gestärkt, bleibt hier aber vollständig ausgeschlossen. Nicht minder problematisch ist diese Entwicklung für nationale Parlamente. Diese können intergouvernementale Kooperationen zwar formell kontrollieren, in der Praxis ist ihr Gestaltungsspielraum aber auf ein Minimum reduziert, nachdem die Regierungen auf europäischer Ebene die Vorentscheidungen getroffen haben. Dies hat nicht zuletzt die intensiv geführte Debatte über die Rolle des Bundestags bei den Beschlüssen zu den Rettungspaketen und der Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Eurozone gezeigt.

Bemerkenswerterweise setzt sich Deutschland, das bei der Weiterentwicklung der EU traditionell eine Stärkung der Gemeinschaftsmethode und des Europäischen Parlaments befürwortet hat, in der jüngeren Reformdiskussion für diese intergouvernementalen Lösungsstrategien ein. Dabei hat die EU in der Vergangenheit mit solchen souveränitätsschonenden Koordinierungsmaßnahmen nur bedingt Erfolg gehabt. So litt beispielsweise die Lissabon-Strategie, mit der die EU zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt aufsteigen wollte, an der mangelnden Durchsetzung der Reformpakete. Da diese Pakete nur auf intergouvernementalen Absprachen beruhten, war man bei deren Durchsetzung auf den Willen der Mitgliedstaaten angewiesen. Falls es in diesen Staaten zu einem Regierungs- und/oder Politikwechsel kommt, können sie jederzeit von den Vereinbarungen abweichen.

**11** So muss die verstärkte Zusammenarbeit den Zielen und Interessen der Union dienen und darf die bestehenden Kompetenzen nicht überschreiten. Auch darf sie weder den Binnenmarkt noch den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Union gefährden. Eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich ausschließlicher Kompetenzen ist ausgeschlossen (Artikel 20 EUV, Artikel 326ff AEUV).

**12** Siehe den Beitrag von Daniela Schwarzer in diesem Band, S. 28ff.



*Zweitens* stellt sich beim Kernbereich der europäischen Integration, dem Binnenmarkt, die Frage, inwieweit differenzierte Formen der Zusammenarbeit Tendenzen des (wirtschafts-) politischen Auseinanderdriftens der EU-Mitgliedstaaten verstärken. Neben dem auf wirtschaftspolitische Steuerung ausgerichteten Euro-Plus-Pakt haben die Mitgliedstaaten beispielsweise 2010 erstmals das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit eingesetzt. Konzipiert als »letztes Mittel« im Falle des Versagens anderer Konsensverfahren (Artikel 20 [2] EUV), steht dieses Instrument bereits seit Mitte der neunziger Jahre zur Verfügung, um differenzierte Integration im EU-Rahmen zu organisieren.<sup>13</sup> Bis 2009 wirkte die Drohung, auf die verstärkte Zusammenarbeit zurückzugreifen, eher als disziplinierende Maßnahme mit dem Ziel, doch noch eine Einigung unter allen Mitgliedstaaten herbeizuführen.<sup>14</sup> Mittlerweile scheinen die Mitgliedstaaten dieses Instrument nicht mehr als Drohung, sondern ganz pragmatisch und zweckorientiert einzusetzen: So haben 14 EU-Mitgliedstaaten Ende 2010 erstmals die verstärkte Zusammenarbeit genutzt, um Regeln für transnationale Scheidungen festzulegen. 2011 sollen zudem die seit mehr als dreißig Jahren andauernden Verhandlungen über die Einrichtung eines einheitlichen EU-Patents mit Hilfe der verstärkten Zusammenarbeit von 25 Mitgliedstaaten zu einem Abschluss gebracht werden. Die beiden nicht beteiligten Staaten, Italien und Spanien, haben bereits eine Klage vor dem Gerichtshof der EU angekündigt und klargemacht, dass sie den Schritt der anderen 25 Mitgliedstaaten eindeutig ablehnen. Gerade im Binnenmarkt könnte differenzierte Integration so auch erhebliche Unsicherheiten für Unternehmen bergen und damit den Zielen des gemeinsamen Marktes zuwiderlaufen.

*Drittens* mindert ein hohes Maß an differenzierter Integration die Transparenz europäischer Entscheidungsfindung zusätzlich, wenn es sowohl für die Öffentlichkeit als auch für die beteiligten Entscheidungsträger unklar ist, inwieweit europäische Beschlüsse auf einzelne Staaten oder auch auf Rechtspersonen anwendbar sind. So hat der Vertrag von Lissabon die Anzahl und Reichweite von Opt-outs bzw. Opt-ins für einzelne Mitgliedstaaten noch einmal deutlich erhöht. Diese auf Dauer angelegten Ausnahmeregelungen betreffen selbst normative und identitätsstiftende Regelungen wie die Anwendbarkeit der Grundrechtecharta in Großbritannien, Polen und Tschechien. In der Innen- und Justizpolitik sind Dänemark, Großbritannien und Irland in unterschiedlicher Form von einzelnen Bereichen ausgenommen, haben sich aber die Option offengehalten, Einzel-

<sup>13</sup> Erstmals eingeführt wurde das Instrument mit dem Vertrag von Amsterdam, zunächst jedoch mit deutlich mehr als in den in Fn. 11 dargestellten Beschränkungen. Mit dem Vertrag von Nizza und dem Vertrag von Lissabon wurde es auf alle Bereiche der EU ausgeweitet. Daniel Thym, »Supranationale Ungleichzeitigkeit im Recht der europäischen Integration«, in: *Europarecht*, 41 (September–Oktober 2006) 5, S. 637–655.

<sup>14</sup> Beispielsweise wurde die verstärkte Zusammenarbeit genutzt, um in den Verhandlungen über die Einführung des Europäischen Haftbefehls eine Zustimmung Italiens zu erreichen. Siehe Eric Philipart, *Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour L'UE élargie*, Paris: Notre Europe, 2003 (Etudes et Recherches; 22).

beschlüsse jeweils dennoch qua Opt-in mitzutragen. Die Einheit des Rechts ist ein wesentliches identitätsstiftendes Merkmal der EU als Rechtsgemeinschaft. Mit der Proliferation von Sonderregelungen wird nicht nur der politische Raum Europäische Union für ihre Bürger immer unübersichtlicher. Opt-outs von der Grundrechtecharta, nur partielle Einführung eines Scheidungsrechts für transeuropäische Ehen oder Beschlüsse in der Innen- und Justizpolitik, die nur für Teile der Unionsbürger gelten, untergraben das ohnehin schmale Fundament der gemeinsamen europäischen Identität und der einheitlichen Unionsbürgerschaft.

Insgesamt reduziert die Abkehr vom Prinzip der einheitlichen Integration zum einen also die Abhängigkeit von der Zustimmung sämtlicher Mitgliedstaaten. In einer Union mit 27 Mitgliedstaaten und weiteren Beitrittskandidaten besteht somit die Möglichkeit, Blockaden zu überwinden, die auf Partikularinteressen einzelner Mitglieder beruhen. Über Mittel wie die verstärkte Zusammenarbeit oder völkerrechtliche Verträge lassen sich weitergehende Kooperationen oder Integrationsschritte realisieren. Solange diese Mittel allen Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, können sie langfristig sogar eine unitarisierende Wirkung entfalten. Innerhalb der EU-Strukturen ist die mögliche Reichweite von Reformen mittels verstärkter Zusammenarbeit zum anderen jedoch klar begrenzt. Differenzierte Integration jenseits der EU-Kompetenzen ist dabei nur über völkerrechtliche Verträge möglich, deren spätere Eingliederung in die EU-Verträge nicht garantiert werden kann, insbesondere wenn die nicht-beteiligten Staaten sie von Beginn an grundsätzlich ablehnen.<sup>15</sup> Wenn nur Teile der Mitgliedstaaten in zentralen Fragen etwa der Wirtschaftspolitik oder der Innen- und Justizpolitik enger zusammenarbeiten, werden längerfristig Unterschiede zu jenen Staaten verstärkt, die nicht beteiligt sind oder sich nicht beteiligen wollen. Die nicht an der differenzierten Integration beteiligten Staaten können an politischem Einfluss in der EU verlieren, wodurch neue Fliehkräfte an der Peripherie entstehen.

## **Schlussfolgerungen:**

### **Kontrollierte Differenzierung und Politisierung der Integration**

Die Aversion unter Europas politischen Eliten gegen weitere Integrationschritte ist gegenwärtig so ausgeprägt wie selten zuvor. Unter dem Druck des zunehmenden Erfolges europaskeptischer Strömungen in den Mitgliedstaaten und angesichts des schwierigen Reformprozesses in den 2000er Jahren lehnen viele Regierungen weitere Kompetenztransfers nach Brüssel kategorisch ab. Anstatt offensiv in der Öffentlichkeit um die Unterstützung für Reformen etwa der Wirtschaftspolitik zu werben, setzen die EU-Mitgliedstaaten auf eine Mischung aus pragmatischen Reformen unterhalb der Schwelle einer großen Vertragsänderung und differenzierte Integration. Kurzfristig scheint diese Herangehensweise insofern Erfolg zu

<sup>15</sup> Jan-Emmanuel De Neve, »The European Union? How Differentiated Integration Is Reshaping the EU«, in: *Journal of European Integration*, 29 (2007) 4, S. 503–521.

versprechen, als sich angestrebte Maßnahmen politisch leichter durchsetzen lassen. Doch dieser Schein trügt. In vielen Mitgliedstaaten wurden wie in Deutschland bei verschiedenen Formen einfacher Vertragsänderungen zusätzliche Ratifizierungshürden errichtet, die kleine Vertragsreformen zu einer ähnlich schwierigen Herausforderung werden lassen wie große. Die im Rahmen intergouvernementaler Koordinierung getroffenen Beschlüsse etwa zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Eurozone über den Euro-Plus-Pakt sind mangels Kompetenzübertragung nicht durchsetzbar. Sie können daher jederzeit von nationalen Regierungen übergangen werden.

Außerdem dürfte die Strategie einer Mischung aus pragmatischen Reformen und differenzierter Integration langfristig Fliehkräfte verstärken, die einer europäischen Integration entgegenwirken. Denn die Union zersfaltet bei immer mehr Politikbereichen in unterschiedliche Gruppen von Mitgliedstaaten mit variierenden Beteiligungsrechten. Auch die Auswirkungen der einzelnen EU-Politiken auf die Mitgliedstaaten und ihre Bürgerinnen und Bürger differieren, was den Zusammenhalt weiter schwächt. Angesichts der zunehmenden Integrationsskepsis in einzelnen Mitgliedstaaten ist die Effektivität dieser Strategie ohnehin fraglich. Verfügen die Staaten doch über eine starke Drohposition als Vetospieler, die sie der Tatsache zu verdanken haben, dass ihnen die politisch jederzeit instrumentalisierbare Möglichkeit offensteht, selbst bei geringfügigen Reformen nationale Referenden abzuhalten. Mit pragmatischen Reformen und differenzierter Integration ist also ein hohes Risiko verbunden, dem womöglich kein entsprechender Ertrag gegenübersteht.

Angesichts dieser Problematik muss der europäischen und deutschen Politik ein Balanceakt gelingen. Um kurz- bis mittelfristig Reformen durchzusetzen, welche die Handlungsfähigkeit der Union erhöhen, ist einzig die Kombination aus differenzierter Integration und Reformen unterhalb der Schwelle einer großen Vertragsänderung machtpolitisch realisierbar. Die aus pragmatischer Sicht attraktivste Option der differenzierten Integration sollte dabei nur in Einzelfällen und zurückhaltend genutzt werden. Legitimationspolitisch reicht dies jedoch nicht aus. Vielmehr müssen die kurz- bis mittelfristigen Reformen endlich in eine Strategie eingebunden werden, die den Mehrwert dieser Reformen in der politischen Debatte erkennen lässt. Nur so kann ein Gegenpol zu den gegenwärtig in der öffentlichen Wahrnehmung dominierenden europaskeptischen Strömungen gebildet und langfristig der Nährboden für eine demokratisch legitimierte Weiterentwicklung der EU bereitet werden. Deutschland als treibende Kraft hinter den Reformen in der Wirtschaftspolitik und als traditioneller Befürworter supranationaler Integration steht dabei vor der Herausforderung, die Effektivität und Legitimität der EU zu erhöhen und gleichzeitig den Zusammenhalt in der Union zu stärken. Diese doppelt gelagerte Herangehensweise an die konstitutionelle Weiterentwicklung der EU setzt jedoch ein sehr viel stärkeres Engagement der nationalen politischen Eliten für europapolitische Fragen in Parlament und Öffentlichkeit voraus.

# Der Binnenmarkt und seine soziale Flankierung: Integrationskern oder Spaltpilz?

Peter Becker

Im Vertrag von Lissabon verpflichtet sich die Europäische Union, einen Binnenmarkt zu errichten und »eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft« (Artikel 3 EUV) zu schaffen. Damit hat sich die EU auf ein ökonomisches Leitbild verständigt, das sich stark an das kontinentale, »rheinische« Kapitalismusmodell anlehnt: Wirtschaftliches Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit sollen mit sozialem Ausgleich verbunden werden.

Herzstück dieses Modells ist noch immer der europäische Binnenmarkt mit der Garantie der vier Grundfreiheiten, das heißt dem freien Austausch von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen (Artikel 26 AEUV). Wettbewerbskommissar Mario Monti kam in seinem Bericht über »Eine neue Strategie für den Binnenmarkt« jedoch zu einem zwiespältigen Befund: »Der Binnenmarkt ist heute unbeliebter denn je, und doch braucht ihn Europa so dringend wie nie zuvor.«<sup>1</sup>

Der Binnenmarkt war und ist für Europa ein Wachstumsmotor, der die einzelnen Volkswirtschaften im globalen Wettbewerb stärkt und schützt. Durch gemeinschaftliches Wachstum, verbunden mit Redistributions-Instrumenten, soll er zugleich die EU-internen Spannungen und Divergenzen ausbalancieren. Die politischen Machtunterschiede zwischen kleinen und großen Mitgliedstaaten spielten ursprünglich nur eine untergeordnete Rolle, denn auch kleine Volkswirtschaften konnten sich im gemeinsamen Markt behaupten und durchsetzen. Bis heute entfaltet gerade der Binnenmarkt mit seiner immensen Größe von fast 500 Millionen Konsumenten, mit einer hohen Leistungsfähigkeit und einer verlässlichen Regulierung und Normierung (d.h. rechtlichen Absicherung) eine enorme Anziehungskraft für die Nachbarn der EU. Das gilt sowohl für jene Staaten, die gerne der Union beitreten würden, als auch für Staaten wie Norwegen oder die Schweiz, die komplett in den Binnenmarkt integriert sind, ohne EU-Mitglied zu sein oder es werden zu wollen.

Doch ist unübersehbar, dass in der Einschätzung des Binnenmarkts eine große Diskrepanz besteht. Einerseits reagieren viele Bürger in der EU auf die Marktfreiheiten, die er bietet, vor allem mit Unzufriedenheit und Ängsten. Andererseits plädiert unter den europapolitischen Akteuren eine große Mehrheit dafür, den Binnenmarkt weiter auszubauen. Nur auf diese Weise, so ihre Überzeugung, sei zu gewährleisten, dass sich die EU im

<sup>1</sup> Mario Monti, *Eine neue Strategie für den Binnenmarkt – im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft in Europa. Bericht an den Präsidenten der Europäischen Kommission*, 9.5.2010, S. 6, <[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/press-releases/pdf/20100510\\_1\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/press-releases/pdf/20100510_1_de.pdf)> (Zugriff am 10.5.2011).

globalen Wettbewerb behaupten kann und das europäische Wohlstandsniveau erhalten bleibt.

Allerdings wachsen in den Mitgliedstaaten die protektionistischen Neigungen, vor allem unter den Bedingungen der aktuellen Wirtschafts-, Finanz- und Verschuldungskrise.<sup>2</sup> Die Verschuldungsproblematik zeigt überdies in aller Deutlichkeit, dass makro-ökonomische Ungleichgewichte und substantielle Differenzen zwischen der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Mitgliedsländer den Euro massiv unter Druck geraten lassen können.<sup>3</sup> Mit den Zweifeln an der Legitimität des Binnenmarkts wird der Kern der europäischen Integration als solcher in Frage gestellt. Die Wahrnehmungskluft zwischen Bürgern und Eliten droht das ökonomische und politische Fundament der Europäischen Union zu unterspülen. Wenn der gemeinsame Markt auch künftig Rückgrat und Impulsgeber des Integrationsprozesses sein soll, müssen die EU, ihre Organe und die nationalen europapolitischen Akteure auf die Vorbehalte der Bürger eingehen.

### Der europäische Binnenmarkt vor neuen Herausforderungen

Der Binnenmarkt als Herzstück der ökonomischen Integration Europas steht vor stetig steigenden Erwartungen und immensen Herausforderungen. Zwischen den alten westeuropäischen und den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten (MOEL) öffnet sich nicht nur eine Wohlstandsschere. Mit der zweistufigen Osterweiterung 2004/2007 wuchsen auch die Divergenzen der wirtschaftlichen, beschäftigungspolitischen und sozialen Positionen unter den Volkswirtschaften der EU und die Diversität ihrer ökonomischen Modelle.<sup>4</sup> Auf den gemeinsamen Markt und die Umsetzung seiner Grundfreiheiten wirken so neue Asymmetrien und Ungleichzeitigkeiten der nationalen Wirtschaftsstrukturen und -zyklen, der diversen Beschäftigungsmodelle und Sozialstaatstypen – und die Gegensätze bei den daraus abgeleiteten ökonomischen und sozialen Interessen.

Im Binnenmarkt sehen sich nicht nur die eingesessenen Unternehmen der EU-15 einem neuen Wettbewerb mit dynamischen Konkurrenten aus den MOEL ausgesetzt; die Mitgliedstaaten selbst sind in einen Systemwettbewerb um das erfolgreichere nationalstaatliche Modell eingetreten.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Jutta Frasch, *Gefahr für den Binnenmarkt. Der Trend zur Renationalisierung und zum Protektionismus stellt die Grundlagen der EU in Frage*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2009 (SWP-Aktuell 25/09).

<sup>3</sup> Siehe Beitrag von Daniela Schwarzer in diesem Band, S. 28ff.

<sup>4</sup> Unterschieden werden traditionell meist drei Modelle: der skandinavische Wohlfahrtsstaat, der kontinentaleuropäische Typus des Sozialstaats und das angelsächsische Modell; neu hinzugekommen sind die Transformationsgesellschaften in Mittel- und Osteuropa. Vgl. hierzu Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.

<sup>5</sup> Ein besonderes Beispiel dafür bietet der Konflikt um die EU-Dienstleistungsrichtlinie 2005/06; vgl. Kalypso Nicolaïdes/Susanne K. Schmidt, »Mutual Recognition on Trial: The Long Road to Services Liberalization«, in: *Journal of European Public Policy*, 14 (2007) 5, S. 717–734, und Peter Becker, *Die EU-Dienstleistungsrichtlinie. Neue Wege europäischer Gesetzgebung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2006 (SWP-Aktuell 54/06).

Dabei empfinden es die EU-Bürger offenbar zunehmend als Bedrohung, dass die gemeinschaftliche Binnenmarktpolitik einseitig auf marktliberale Maßnahmen ausgerichtet ist. Verdeutlicht haben das die ablehnenden Voten von Franzosen und Niederländern zum europäischen Verfassungsvertrag sowie das zunächst ebenfalls gescheiterte Referendum in Irland über den Lissabonner Vertrag.<sup>6</sup> Auf die erkennbare Unzufriedenheit in der Bevölkerung gibt es unterschiedliche politische Antworten. So wird gefordert, im Lissabon-Vertrag eine Sozialstaatsklausel zu verankern. Vorgeschlagen werden zudem sozialpolitische Mindeststandards<sup>7</sup> als regulierende Ergänzung zur marktöffnenden Wirkung des Binnenmarkts.

Hinzu kommen die globalen Herausforderungen – einerseits durch die dynamische Konkurrenz der BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China) auf den Exportmärkten, andererseits durch die Konflikte um knapper werdende Ressourcen. Es sind allerdings nicht nur diese externen Bedrohungen des europäischen Wohlstands, die eine wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Antwort der Europäer verlangen. Das Gleiche gilt für die demographische Entwicklung des alternden Kontinents.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Binnenmarkt als der ökonomische Anker des Integrationsprozesses und das Zugpferd europäischen Wirtschaftswachstums intern wie extern vor existentiellen Herausforderungen steht. Gefährdet ist dabei nicht weniger als der politische Konsens über die Grundfesten der EU. Bislang wurde der Binnenmarkt als Garant ökonomischen Erfolgs nie grundsätzlich hinterfragt<sup>8</sup> – das Wirtschaftswachstum und der steigende Wohlstand in Europa waren ohne ihn, ohne offene Märkte und die Grundfreiheiten nicht vorstellbar. Ergänzt wurde das Instrumentarium der »negativen Integration«<sup>9</sup>, also der Marktöffnung auf Basis des gegebenen europäischen Vertragsrechts, durch einzelne sozial-, beschäftigungs-, umwelt- oder auch verbraucherpolitische Maßnahmen. Zwar blieb diese »positive Integration« angesichts divergierender nationaler Modelle und Interessen hinter dem Ideal einer europäischen sozialen Marktwirtschaft zurück, wie es im Lissabonner Vertrag propagiert wird.<sup>10</sup> Dennoch waren mit dem Binnenmarkt immer auch

<sup>6</sup> Vgl. Joachim Schild, »Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum«, in: *Integration*, 28 (Juli 2005) 3, S. 187–200.

<sup>7</sup> Vgl. Klaus Busch, *Die Perspektiven des Europäischen Sozialmodells*, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 2005 (Arbeitspapier 92).

<sup>8</sup> Zum Umsetzungsstand des Binnenmarkts, d.h. zur nationalen Übernahme der entsprechenden EU-Rechtsakte, legt die EU-Kommission jährlich einen Binnenmarktanzeiger vor. Danach lag im Jahr 2010 das Umsetzungsdefizit, also eine verspätete Umsetzung der Binnenmarktvorschriften in nationales Recht, bei nur 0,9 Prozent der Binnenmarktrichtlinien. Siehe European Commission, *Internal Market Scoreboard*, Dezember 2010.

<sup>9</sup> Vgl. Fritz W. Scharpf, *Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Oktober 1994 (MPIFG Discussion Paper 94/4). Scharpf greift hier zurück auf Jan Tinbergen, *International Economic Integration*, 2. Aufl., Amsterdam 1965.

<sup>10</sup> Vgl. Fritz W. Scharpf, *The Socio-Economic Asymmetries of European Integration or Why the EU Cannot be a »Social Market Economy«*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Oktober 2010 (European Policy Analysis 10/2010).

Schritte zur Vertiefung der politischen und institutionellen Einigung verbunden – die ökonomische Integration auf der Basis des Binnenmarkts verknüpfte wachsenden Wohlstand mit dem Willen zur politischen Union.

### Divergierende Interessen

Heute steht die EU vor der schwierigen Entscheidung, ob sie weitere Integrationsschritte zur Ergänzung und Anpassung des Binnenmarkts beschließen soll, obwohl dies bei den Mitgliedstaaten auf zunehmende Skepsis stößt und von einer Mehrheit der Bürger offenkundig abgelehnt wird. Dabei wurde der funktionalistische Druck zur Europäisierung zusätzlicher Politikfelder – etwa der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, der Steuer-, Bildungs- und Forschungspolitik, durch die aktuelle Wirtschafts- und Schuldenkrise deutlich verstärkt. Neben der traditionellen Methode der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzung hat die EU seit Mitte der neunziger Jahre zunehmend auf andere Verfahren der Regulierung zurückgegriffen, zum Beispiel auf die Förderung von Rahmenabkommen und deren rechtliche Umsetzung innerhalb des Sozialen Dialogs zwischen den europäischen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden.

Mit der Lissabon-Strategie vom März 2000 setzte die EU-15 zusätzlich auf die »offene Methode der Koordinierung« und schlug so einen alternativen Weg zwischen supranationaler Regulierung und nationaler Souveränität ein. Anknüpfen konnte sie dabei an die im Vertrag von Amsterdam verankerte Koordinierungsmethode auf dem Feld der Beschäftigungspolitik.<sup>11</sup> Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich bei diesem Verfahren, ihre nationalen Politiken zu koordinieren und aufeinander abzustimmen; dabei blieben sie letztlich aber doch die Herren über den Politikbereich. Die EU-Kommission fasste die nationalen Reformen und Implementierungsberichte zu einer Synthese zusammen und verknüpfte diese mit eigenen Vorschlägen. Die Strategie der offenen Koordinierung konnte allerdings nie die in sie gesteckten Erwartungen erfüllen – auch weil Ausgangspunkte, Ziele und Dynamiken der nationalen Strukturreformen nach der EU-Osterweiterung zu unterschiedlich waren, als dass eine unverbindliche intergouvernementale Abstimmung diese Disparitäten hätte überbrücken können.

Die Nachfolgestrategie »Europa 2020« verzichtet nun darauf, die offene Methode der Koordinierung explizit zu erwähnen. Stattdessen versucht die Kommission – unterstützt vom Europäischen Parlament –, zu ihrem traditionellen Instrumentarium der gemeinschaftlichen Rechtsetzung zurückzukehren.<sup>12</sup> Die Mitgliedstaaten scheinen allerdings ein stärkeres Interesse

<sup>11</sup> Vgl. Luc Tholoniati, »The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a »Soft« EU Instrument«, in: *West European Politics*, 33 (2010) 1, S. 93–117.

<sup>12</sup> Vgl. die Analyse der Strategie bei Peter Becker, *Die EU-Wachstumsstrategie »Europa 2020«. Der Prozess als Ziel*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2011 (SWP-Studie 6/2011).

an nationalen Spielräumen zu haben;<sup>13</sup> zumindest in Fragen der makro-ökonomischen Krisenreaktion halten sie an der zwischenstaatlichen Koordinierung fest.<sup>14</sup> Dies zeigt auch der »Pakt für den Euro Plus«. Er sieht vor, die Abstimmung auf Ebene der Staats- und Regierungschefs zu intensivieren. Erst nach längeren Verhandlungen wurde der Europäischen Kommission eine Rolle dabei zugesprochen.

Auch im engeren Regelungsbereich des europäischen Binnenmarkts sind neue Zentrifugalkräfte aufgebrochen. Die mit dem Lissabonner Vertrag eingeführte Verstärkte Zusammenarbeit nach Artikel 20 EUV wurde genutzt, um die mehr als drei Jahrzehnte lang umstrittene Patentrichtlinie zu verabschieden.<sup>15</sup> Damit wurde diese Möglichkeit einer differenzierten Integration erstmals im ökonomischen Kernbereich der EU angewandt. Ein solches Vorgehen verstärkt den ohnehin bestehenden Trend zur Aufweichung binnenmarktrechtlicher Grundsätze. Diese Tendenz lässt sich anhand exemplarischer Streitfälle deutlich nachvollziehen:

a) Die EU-Kommission erwägt, in den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei das Prinzip der Arbeitnehmerfreizügigkeit – eine der vier Grundfreiheiten des Binnenmarkts – dauerhaft auszuklammern. Dies wäre ein eklatanter Bruch mit den Grundprinzipien des Binnenmarkts.<sup>16</sup>

b) Die heftige Kritik an Urteilen des EuGH, dem mangelnde sozialpolitische Rücksichtnahme vorgeworfen wurde, war ebenfalls ein deutliches Zeichen für die Abwendung vom Binnenmarkt. Der EuGH hatte in den Fällen Laval, Viking und Rüffert darauf abgehoben, dass protektionistische Maßnahmen zum Schutz nationaler Märkte vor europäischer Konkurrenz unzulässig seien. Entsprechend der Logik der »negativen Integration« entschied er daher stets zugunsten einer Marktöffnung – meist für günstigere Anbieter aus den MOEL.<sup>17</sup> Diese binnenmarktorientierte Rechtsprechung des Gerichtshofes löste bei europäischen Gewerkschaften und linken Parteien starken Protest aus.<sup>18</sup> Die Kritiker sprachen von einem Freibrief für Sozialdumping, einem Schlag ins Gesicht des sozialen Europa und einem Generalangriff auf Tarifautonomie und Arbeitnehmerrechte.

<sup>13</sup> Vgl. Peter Becker, »Integration ohne Plan – die neue EU-Wachstumsstrategie ›Europa 2020‹«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 21 (2011) 1, S. 67-90 (im Erscheinen).

<sup>14</sup> Die Bundeskanzlerin sprach dabei in einer Rede vor dem Europakolleg in Brügge von der »Unions-Methode«, *Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge*, 2.11.2010, <[www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html)> (Zugriff am 10.5.2011).

<sup>15</sup> Rat der Europäischen Union, *Beschluss des Rates über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes*, Dok. 6524/11, Brüssel, 2.3.2011.

<sup>16</sup> Bereits die langen Übergangsregelungen, die im Zuge der EU-Osterweiterung vereinbart wurden, waren nur zu rechtfertigen, weil sie keinen direkten Einfluss auf die Grundfreiheiten des Binnenmarkts entfalteten, so z.B. die 18-jährige Übergangsfrist für die Klärung kommunaler Abwässer.

<sup>17</sup> Vgl. Franz C. Mayer, »Der EuGH als Feind? Die Debatte um das soziale Europa in der Rechtsprechung«, in: *Integration*, 32 (Juli 2009) 3, S. 246–265.

<sup>18</sup> Vgl. »Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen«. Interview mit Fritz W. Scharpf«, in: *Mitbestimmung*, (2008) 7–8, <[www.boeckler.de/163\\_91911.html](http://www.boeckler.de/163_91911.html)> (Zugriff am 10.5.2011), siehe auch Scharpf, *The Socio-Economic Asymmetries* [wie Fn. 10].



c) Der Streit um diese Urteile ähnelte der Debatte, die sich zuvor an der europäischen Dienstleistungsrichtlinie entzündet hatte.<sup>19</sup> Auf der einen Seite stand dabei das Interesse von westeuropäischen Unternehmen und Arbeitnehmern, die bestehenden nationalen Arbeitsschutz- und Sozialstandards sowie Lohnniveaus zu sichern. Auf der anderen Seite suchten Anbieter aus den MOEL die Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt auszunutzen, um sich mit niedrigeren Standards und Löhnen einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen.

d) Umgekehrt lehnen einige MOEL die Bestrebungen westeuropäischer Mitgliedstaaten ab, die Unternehmenssteuerbemessung europaweit zu harmonisieren, um so die Möglichkeiten eines unfairen Steuerwettbewerbs im Binnenmarkt einzudämmen. Die betreffenden MOEL sehen darin einen Angriff auf einen kleinen Wettbewerbsvorteil, die ihre ohnehin kapital-schwachen Unternehmen im Binnenmarkt haben.

Die ökonomischen und sozialen Disparitäten in der EU-27 führen also dazu, dass der Binnenmarkt aus mitgliedstaatlicher Sicht seine integrierende Funktion zunehmend verliert. Er dient demnach nicht mehr uneingeschränkt dem ökonomischen und sozialen Wohlstand aller Mitgliedstaaten und Gesellschaften in der EU. Vielmehr sehen einige Marktteilnehmer – entweder in besonderen Wirtschaftsbereichen oder in einzelnen Mitgliedstaaten – ihren Wohlstand durch die Gewährung bestimmter Marktfreiheiten zunehmend gefährdet. Die erwähnten Streitfälle zeigen, dass der Binnenmarkt in den nationalen Volkswirtschaften und Gesellschaften der EU-27 sehr unterschiedliche Wirkungen entfalten kann. Er droht so die zentrifugalen Kräfte in der EU weiter zu verstärken.

Insgesamt sind also verschiedene Tendenzen zu erkennen, die den Kern der ökonomischen Integration aufweichen und damit ein großes Fragezeichen hinter das europäische Einigungsmodell an sich setzen. Können die Mechanismen der »negativen Integration« noch ausreichende Vorteile für alle Marktteilnehmer schaffen, um die unmittelbaren politischen, ökonomischen und sozialen Kosten zu kompensieren? Ist das Modell des gemeinsamen Binnenmarkts noch attraktiv genug, um nationale Präferenzen und Sonderwege weniger lohnend erscheinen zu lassen? Und kann der Binnenmarkt die bestehenden Disparitäten in der erweiterten EU so ausgleichen, dass die europäische Binnenmarktpolitik nicht blockiert wird?

### **Die Vollendung des Binnenmarkts als unendliche Geschichte**

Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Schuldenkrise wird es vorrangig sein, die Bemühungen der Mitgliedstaaten, ihre nationalen Haushalte zu konsolidieren, um eine gemeinschaftliche Wachstumspolitik zu ergänzen. Die Mitgliedstaaten müssen wirtschaftliches Wachstum generieren, um ihre prekäre Schuldensituation verbessern zu können. Dabei gilt es,

<sup>19</sup> Vgl. Nicole Lindstrom, »Service Liberalization in the Enlarged EU: A Race to the Bottom or the Emergence of Transnational Political Conflict?«, in: *Journal of Common Market Studies*, 48 (November 2010) 5, S. 1307–1327.

angesichts der erwähnten externen Herausforderungen die richtigen politischen Prioritäten für Wachstumsimpulse zu setzen und bestehende Vorbehalte abzubauen. In der Konsequenz bedeutet das, für mehr Binnenmarkt einzutreten, also für eine weitere Marktöffnung und den Abbau von Ausnahmen und Sonderregelungen. Dies betrifft zunächst die nationalen Energiemärkte, die Rüstungsindustrie und die Steuerpolitiken. Hinzu kommen sollten allerdings ergänzende Anreize zu »grünem« Wachstum, wie sie der Monti-Bericht bereits angeregt hat. Darüber hinaus ist die »positive Integration« zu akzentuieren, das heißt die Vereinbarkeit von wirtschaftlichen Grundfreiheiten im Binnenmarkt mit sozialen Standards.

Die Europäische Kommission hat auf die sichtbaren Herausforderungen und Krisensymptome reagiert und im Anschluss an den Monti-Bericht eine Binnenmarktakte »für eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft« vorgelegt.<sup>20</sup> Darin hat sie 50 Vorschläge zusammengestellt, um den Binnenmarkt weiter auszubauen und zu vertiefen. Die Kommission kalkuliert für die nächsten Jahre mit einem Wachstumspotential im Binnenmarkt von 2 bis 4 Prozent, das sie mit ihrer Initiative und der überwältigenden »Europa 2020«-Strategie besser nutzen will. Dabei legt sie einen besonderen Fokus auf die soziale Dimension des Binnenmarkts.

Inzwischen hat die Kommission eine weitere Mitteilung veröffentlicht, in der sie zwölf Ansatzpunkte für den weiteren Ausbau des Binnenmarkts vorschlägt, um »eine Strategie zur Förderung von Wachstum und Vertrauen im Binnenmarkt« zu entwickeln.<sup>21</sup> Sie empfiehlt ein Paket aus legislativen und nichtlegislativen Maßnahmen in zwölf Schlüsselbereichen, von der Förderung klein- und mittelständischer Unternehmen und einer Steigerung der Mobilität der Bürger über den Ausbau der Energie- und Verkehrsinfrastrukturnetze und die Schaffung eines digitalen Binnenmarkts bis hin zu flankierenden Maßnahmen für mehr Verbraucherschutz und eine Stärkung des sozialen Zusammenhalts.

Der Binnenmarkt muss also weiter ausgebaut werden, um den neuen Herausforderungen der erweiterten EU, der globalen Märkte und der alternden europäischen Gesellschaften gerecht werden zu können. Dies unterstreicht erneut, dass der gemeinsame Markt niemals vollendet sein wird. Er muss immer wieder angepasst und modernisiert werden, bleibt also dauerhaft eine Baustelle. Dabei ist er der Motor für wirtschaftliches Wachstum in Europa und somit das zentrale Instrument einer weiteren ökonomischen Integration.

<sup>20</sup> Europäische Kommission, *Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte. Für eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft. 50 Vorschläge, um gemeinsam besser zu arbeiten, zu unternehmen und Handel zu treiben*, Mitteilung der Kommission, KOM(2010) 608 endg., Brüssel, 27.10.2010.

<sup>21</sup> Europäische Kommission, *Binnenmarktakte. Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen. »Gemeinsam für neues Wachstum«*, KOM(2011) 206 endg., Brüssel, 13.4.2011.

## Empfehlungen für die deutsche Europapolitik

Dass der Binnenmarkt weiterentwickelt wird, ist auch für Deutschland als größte Wirtschaftsmacht in der EU von zentraler Bedeutung. Schließlich beeinflusst jede Modifizierung des gemeinsamen Marktes und jede weitere Regulierung das wirtschaftliche Fundament der Bundesrepublik. Die Diversität von Europas Nationalökonomien und die Diskrepanzen, wie sie in der aktuellen Verschuldungskrise aufbrechen, machen einen homogenen Binnenmarkt für Deutschland umso wichtiger. Angesichts der enormen Verflechtung der deutschen Wirtschaft mit dem Binnenmarkt liefe jegliche Tendenz, die Marktfreiheiten zu begrenzen, den Interessen der Bundesrepublik zuwider. 2010 gingen immerhin 60 Prozent der deutschen Exporte in den Binnenmarkt, und auch Deutschlands Importe kamen mit 69 Prozent überwiegend aus Europa.

Fast 20 Jahre nach der großen Anstrengung der EU zur Schaffung des Binnenmarkts ist es notwendig, diesen zentralen Baustein der europäischen Integration zu festigen und politisch zu begründen. Das zeigen die deutlich spürbaren Vorbehalte in den Gesellschaften und die unüberhörbare Kritik an der Rechtsprechung des EuGH. Der gemeinsame Markt bedarf nicht nur der Zustimmung von Unternehmen, die in diesem Markt tätig sind; er muss auch von Europas Bürgerinnen und Bürgern akzeptiert werden. Diese profitieren zwar als Verbraucher von den Vorteilen offener Märkte; als Arbeitnehmer jedoch sind sie möglicherweise den negativen Folgen eines gesteigerten Wettbewerbs ausgesetzt.

Bei der Weiterentwicklung des Binnenmarkts sind alle potentiell Betroffenen einzubinden, damit seine Legitimität gesichert wird. Eine solche Beteiligung lässt sich am wirkungsvollsten über eine offene und transparente europäische Gesetzgebung erreichen. Nur wenn legitime demokratische Verfahren genutzt werden, ist es möglich, bei den erforderlichen Initiativen zur Regulierung neuer Marktsegmente im Binnenmarkt die gegensätzlichen nationalen Interessen und Ziele auszugleichen. Dies betrifft etwa die neuen digitalen Märkte und den Online-Handel.

Parallel dazu muss ein sozialer Ausgleich gefunden werden. Dies wird aber nicht – oder zumindest nur sehr eingeschränkt – durch Ausnahmeregelungen oder eine vertiefte bzw. abgestufte Integration gelingen. Im gemeinsamen Markt werden die Marktkräfte zwangsläufig dafür sorgen, dass die günstigsten Produktionsbedingungen die höchsten Gewinnmargen versprechen, sei es in Ost-, West-, Nord- oder Südeuropa. Der Binnenmarkt muss daher weiterhin auf der Grundlage funktionieren, dass Produktionsfaktoren einheitlich reguliert werden und gleiche Wettbewerbs- und Beihilferegeln garantiert sind. Dies gilt gerade unter den Bedingungen zunehmender Divergenz und Ungleichzeitigkeit.

Die Instrumente der gegenseitigen Anerkennung von Normen und Standards sowie der offenen Methode der Koordinierung werden deshalb in den Hintergrund treten und der klassischen Harmonisierung Platz machen – zumindest bis die reale Konvergenz im Binnenmarkt wieder ein gewisses Niveau erreicht hat. Nur eine solche Annäherung der National-

ökonomien wird es akzeptabel machen, von harmonisierten Standards und gemeinsamer Regulierung abzuweichen, und die Spannungen infolge divergierender Wettbewerbsfähigkeit und unterschiedlicher Ausgangsbedingungen mildern. Weiter verstärkt wird sich dabei die Notwendigkeit, redistributive Instrumente der europäischen Sozialpolitik zu nutzen, beispielsweise mit Hilfe der EU-Strukturfonds.

Für Deutschland als größte europäische Volkswirtschaft mit wettbewerbsfähigen Unternehmen sollte es von Vorteil sein, wenn man zur rechtsetzenden Gemeinschaftsmethode zurückkehrt und verbindliche Standards im gemeinsamen Markt vorgegeben werden – denn so lassen sich Abweichungen, Handelshemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen verhindern. Zugleich sollte Deutschland dem Reflex widerstehen, als Alternative zum supranationalen, auf Harmonisierung fußenden Ausbau des Binnenmarkts auf die intergouvernementale und letztlich unverbindliche Koordinierungsmethode bzw. auf die »Unions-Methode« zurückzugreifen.

Noch gewichtiger als diese außenwirtschaftlichen Motive sind jedoch die integrationspolitischen Interessen des größten EU-Mitglieds im Zentrum Europas. So hat die mit dem Binnenmarkt verbundene Personenfreizügigkeit nicht nur eine wirtschaftspolitische, sondern auch eine fundamental integrationspolitische Bedeutung. Der Öffnung von Arbeitsmärkten folgte nicht nur eine größere Freizügigkeit beim Familiennachzug. Liberalisiert wurden darüber hinaus auch die Regelungen für den Austausch von Schülern, Studierenden und Auszubildenden oder für die Wohnsitzwahl von Rentnern. In den Fokus der Binnenmarktpolitik werden daher zunehmend flankierende Politikfelder rücken – wie die Sozialpolitik, die Bildungspolitik, die Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsförderung oder die Klimaschutz- und Energiepolitik.

## **Keine Verschnaufpause in Sicht: Regieren und Koordinieren in der Eurozone**

*Daniela Schwarzer*

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat die EU in besonderer Art und Weise unter politischen Handlungsdruck gesetzt. Wie andere Länder und Weltregionen mussten und müssen die Mitgliedstaaten mit den realwirtschaftlichen, budgetpolitischen, politischen und sozialen Auswirkungen der Krise umgehen und die Dynamik der negativen Entwicklungen durch ad hoc beschlossene Maßnahmen eindämmen. Die EU stand insofern vor einer besonderen Herausforderung, als sie nicht über ein erprobtes Krisenmanagement-Instrumentarium verfügte. Die Verteilung der Kompetenzen auf verschiedene Ebenen, unterschiedliche Handlungspräferenzen der Regierungen und divergierende Einschätzungen der Vorteile abgestimmten Handelns erlaubten unter dem gegebenen Zeitdruck nur ein teilweise koordiniertes Vorgehen.

In der jetzigen Phase, im Jahr vier seit Ausbruch der Krise im Finanzsektor, befindet die EU sich inmitten einer umfassenden Reform ihrer Economic-Governance-Mechanismen. Deren politische Relevanz ist hoch.

Erstens gilt es, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass eine derart tiefe und weithin um sich greifende Krise nicht mehr auftreten kann. Der Druck der Märkte ist dabei groß: Das Vertrauen internationaler Anleger gründet sich längst nicht mehr nur auf Wirtschaftsdaten und Haushaltsstatistiken der Mitgliedstaaten. Seit mehr als einem Jahr interessieren sich Finanzmarktakeure intensiv für die Wirkungsweise des Krisenmanagements, bemühen sich um die Deutung von allzu oft widersprüchlichen Äußerungen aus den Hauptstädten und fragen nach der längerfristigen Funktionsfähigkeit der Governance-Strukturen. Wirkt die Politik auf sie nicht überzeugend, das haben die Turbulenzen im Frühjahr 2010 gezeigt, kann der Euro »an den Abgrund« getrieben werden.

Zweitens müssen die Grundlagen dafür optimiert werden, dass sich die Wachstumsaussichten der EU mittelfristig verbessern. Gelingt dies nicht, dürfte eine Überwindung der Verschuldungskrise und der ökonomischen Divergenzen in der Eurozone sehr schwierig werden. Angesichts der globalen Strukturumbrüche, der demographischen Entwicklung, der angestiegenen Staatsverschuldung und der hohen Arbeitslosigkeit stehen überdies die Sozialmodelle in den Mitgliedstaaten unter immensem Anpassungsdruck. Daher besteht die Gefahr, dass sich auch das politische und soziale Klima nachhaltig verschlechtert. Für Deutschland hat nicht nur die Erhaltung des Euro in der momentanen Krisenphase politische Relevanz. Seit einem Jahr geht es vor allem auch darum, die Governance-Strukturen des gemeinsamen Währungsraums so umzugestalten, dass sie eine langfristig nachhaltige Zusammenarbeit sowie ein ausreichendes Maß

an Konvergenz in der Eurozone und zwischen West- und Osteuropa ermöglichen.

Treiber der Reformen war vor allem die Verschuldungskrise, die sich Ende 2009 zuspitzte. Von den Märkten unter Druck gesetzt, stellten die Regierungen im Frühjahr 2010 parallel zur Verabschiedung des Griechenlandpakets und des Euro-Rettungsschirms eine umfassende Reformagenda auf. Die Fehlerdiagnose<sup>1</sup> lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die haushalts- und wirtschaftspolitische Koordinierung hat insbesondere in der Währungsunion unzureichend funktioniert. Für die akuten Verschuldungskrisen in einigen EU-Mitgliedstaaten ist laxe Budgetpolitik allerdings nur im Falle Griechenlands maßgeblich verantwortlich. In Irland und in Spanien hat die Übernahme der hohen Verschuldung des Privatsektors in die Staatshaushalte massive Defizite und einen rasanten Anstieg des öffentlichen Schuldenstands verursacht. Hintergrund ist, wie auch in Portugal und Italien, ein Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und ein hohes Außendefizit. Diesen Ländern ist es seit ihrem Beitritt nicht gelungen, sich wirtschaftspolitisch an den neuen Kontext der Eurozone hinreichend anzupassen.

Offensichtlich haben die europäischen Koordinierungsmechanismen versagt, und dies gleich aus mehreren Gründen. Es fehlte eine saubere statistische Basis, ein ausreichendes Maß an Transparenz und die Pflicht der Mitgliedstaaten, ihre Daten offenzulegen. Schlimmer noch: Es wurden nicht einmal alle relevanten Variablen erhoben und überwacht. So rückte etwa das Thema der makroökonomischen Ungleichgewichte und der Instabilitäten im Bankensektor, Hauptursachen der derzeitigen Verschuldungskrise, erst sehr spät auf die politische Agenda. Hinzu kam eine unzureichende Implementierung der vorhandenen Kontroll- und Koordinierungsmechanismen. Die europäischen Verträge und der Stabilitäts- und Wachstumspakt hätten als Rechtgrundlage für eine sehr viel wirksamere wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung dienen können. Doch stellte sich heraus, dass für nationale Politiker, die nationalen Wählern verpflichtet sind, die Anreize zur weitreichenden Koordinierung und Selbstverpflichtung auf europäisch definierte Ziele vergleichsweise gering waren. Kombiniert mit einer begrenzten Durchgriffsfähigkeit und fehlenden Konfliktwilligkeit der Europäischen Kommission wurde das Potential der wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung, das die Verträge erschlossen hätten, demnach nicht ausgeschöpft.

Überdies wurde erst nach und nach politisch wahrgenommen, dass auch Eurozonenstaaten temporär zahlungsunfähig werden können und aufgrund der engen Verflechtung Hilfe auch von solide dastehenden Staaten in deren Eigeninteresse geboten ist. Die EU-Verträge sahen bislang nur für Nicht-Eurozonenstaaten die Möglichkeit vor, kurzfristig über sogenannte Zahlungsbilanzkredite an Finanzmittel zu kommen. Mit den Ad-hoc-Hilfsmaßnahmen im April und Mai 2010 wurden Möglichkeiten er-

<sup>1</sup> Dieser Beitrag konzentriert sich aus Platzgründen auf die aktuellen Reformen. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzmarktaufsicht, die im Jahr 2010 verabschiedet wurden, und die Regulierung der Finanzmärkte werden nicht näher betrachtet.

öffnet, zeitlich befristete Kredite auch an Eurozonenmitglieder zu vergeben – Optionen, die nun leicht verändert in einen permanenten Mechanismus überführt werden, den Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM).

### **Krisenmanagement und Reformen mit weitreichenden Folgen**

Durch die im Zuge des Krisenmanagements getroffenen Entscheidungen und durch die explizite Reform der Governance-Mechanismen in der Eurozone ändern sich die Rahmenbedingungen für nationale und europäische Politik im gemeinsamen Währungsraum erheblich. Die Änderungen betreffen sogar die Natur der Eurozone.

Neue Fragen zur Risikoteilung und Solidaritätsbereitschaft sind aufgeworfen. So wurde etwa mit der Verabschiedung des Hilfspakets für Griechenland und des 750-Milliarden-Rettungsschirms erstmals anerkannt, dass auch in der Eurozone Liquiditätshilfen für zahlungsunfähige Mitgliedstaaten nötig werden können – sie werden dabei nicht aus altruistischen Beweggründen geleistet, sondern aufgrund der engen Verflechtung der Finanzsektoren aus eindeutig eigennützigen Motiven der Geberstaaten. Mit dem Rettungsschirm haben die EU-Staats- und -Regierungschefs überdies anerkannt, dass die Währungsunion über Instrumente verfügen muss, um auf marktgetriebene Finanzkrisen zu reagieren, für die die Eurozone aufgrund ihrer heterogenen Struktur und ihrer nur teilweise integrierten Politikbereiche besonders anfällig ist. Bei der Reflexion dieser Zusammenhänge wurde sehr schnell deutlich, dass die Eurozone auch nach 2013 einen Stabilisierungsmechanismus braucht. Im März 2011 wurden der Europäische Stabilisierungsmechanismus (ESM) in seinen Grundzügen und eine entsprechende Änderung des Lissabon-Vertrags beschlossen.<sup>2</sup> Am 20. Juni 2011 einigten sich die Finanzminister der EU auf weitere Details und verabschiedeten den ESM-Vertrag, der nun der Ratifizierung in den Mitgliedstaaten zugeführt wird.

Mit der Bereitstellung von Liquiditätshilfe für Länder der Eurozone brach eine Diskussion über die »No-Bail-Out-Regel« auf. In dieser überaus politischen Debatte geht es um die Frage, wie weit die Solidaritätsbereitschaft in einem integrierten Geldwesen gehen sollte und wie mit »Moral Hazard«-Problemen umgegangen werden kann. Die Sorge, dass Regierungen die Bewältigung der Konsequenzen ihres Handelns auf andere Mitgliedstaaten und damit auf die Bevölkerung anderer Länder abwälzen können, ist deutlich gewachsen.

Aus diesem Grunde hat eine zweite Diskussion große Bedeutung erlangt. Sie betrifft die Frage, wie die Überwachungs- und Koordinierungsmechanismen für die nationalen Haushalts- und Wirtschaftspolitiken in der Eurozone so verändert werden können, dass eine Politik, die nicht auf die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen und die Wettbewerbsfähigkeit der

<sup>2</sup> Rat der Europäischen Union, *Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 23./24. März 2011*, Brüssel, <[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/120313.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/120313.pdf)> (Zugriff am 10.5.2011).

Volkswirtschaft ausgerichtet ist, in Zukunft unwahrscheinlich bis ausgeschlossen sein wird. Im Bewusstsein der engen Verflechtung der Mitgliedstaaten über die Wirtschaft und die Finanzmärkte und der negativen Spill-Over-Effekte zwischen Mitgliedstaaten wird neu bewertet, welche Handlungsspielräume nationaler Politik angemessen sind.

Ein erster Schritt dazu war die Ausweitung der Zugriffsrechte der europäischen Statistikagentur Eurostat, die im Juli 2010 beschlossen wurde, um die Transparenz und Vergleichbarkeit etwa von Haushaltsdaten in der EU deutlich zu verbessern. Mit der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird die regelbasierte Koordinierung weiter gestärkt.<sup>3</sup> Mittel- und langfristige Haushaltsziele bekommen einen höheren Stellenwert, dem öffentlichen Schuldenstand wird mehr Bedeutung beigemessen. Sanktionen sollen künftig auch im sogenannten »Präventiven Arm« des Pakts verhängt werden können. Die Europäische Kommission soll eine größere Rolle in der Anwendung der Regeln spielen, doch einen weitreichenden Automatismus bei der Implementierung der Regeln wird es nicht geben. Das 2011 erstmals praktizierte »Europäische Semester« soll überdies nationale und europäische Politikzyklen stärker miteinander verzahnen und dabei helfen, »europäisches Raisonement« nachdrücklicher in nationalen Debatten geltend zu machen.

Wirkliche Kompetenztransfers stehen indes nicht an. Die Anreize für die Regierungen, sich getreu an die Regeln zu halten, können sehr schnell wieder an Wirksamkeit verlieren, wenn der Eindruck der Krise verblasst und die Glaubwürdigkeit der Implementierung von politischer Einflussnahme und finanziellen Sanktionen erodiert. Ein wichtiger Schritt ist die Einrichtung einer makroökonomischen Politikkoordinierung. Damit soll verhindert werden, dass Entwicklungen, wie etwa der Verlust von Wettbewerbsfähigkeit oder die Auslandsverschuldung, ähnlich wie im Falle Irlands und Spaniens, Staatsfinanzen in Schieflagen bringen, obwohl die Haushaltspolitik sich an die Vorgaben der europäischen Koordinierungsmechanismen gehalten hat. Doch bestehen bei der Anwendung des neuen Regelwerks die gleichen Probleme wie beim Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Schließlich ist eine neue – noch nicht abgeschlossene – Diskussion über die Rolle der Finanzmärkte aufgeflammt: Der Europäische Stabilisierungsmechanismus sieht eine Gläubigerbeteiligung im Falle von Verschuldungskrisen vor. Das soll Marktteilnehmer stärker in die Verantwortung nehmen und Regierungen disziplinieren – und damit dem Regelwerk des Stabilitäts- und Wachstumspakts einen gestärkten Marktmechanismus zur Seite stellen. Andererseits hat gerade die Verschuldungskrise gezeigt, welchen Schaden marktgetriebene Krisen anrichten können, deren Ursachen nichts mit Fundamentaldaten und Anlegerverantwortung zu tun haben. Um solche Effekte zu begrenzen, wurden Vorschläge mit deutlich weiter reichenden Folgen für die nationalstaatliche Souveränität in die

<sup>3</sup> Für einen Überblick siehe Ralf Schlindwein/Daniela Schwarzer, *Die Reform der haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU. Analyse zum Stand des Gesetzgebungsprozesses*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2011 (Arbeitspapier FG 01, 1/2011).



Debatte eingebracht – etwa die Einführung von Eurobonds für einen Teil der Staatsverschuldung, der dem Spiel der Marktkräfte zumindest partiell entzogen wäre, weil das Anlagevolumen größer ist und eine gemeinsame Garantie besteht.

### **Positionsbestimmungen Deutschlands und Akteurskonstellationen**

Deutschland hat sich im Frühjahr 2010 als Treiber der Economic-Governance-Reformen profiliert. Die deutsche Position zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der wirtschaftspolitischen Koordinierung steht in Kontinuität zu den deutschen Maastricht-Positionen. Vorrang haben Maßnahmen, die die Geldwertstabilität des Euro und die Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten fördern. Verfolgt wird ein regelbasierter Politikansatz, der zunehmend auf Sanktionen und Automatismen setzt und politische Diskretionarität einschränkt. Die deutsche Position zum ESM ist stark von der Sorge bestimmt, dass eine permanente Bereitstellung von Liquidität »Moral Hazard«-Probleme in der Eurozone schafft. Deshalb sollte im Falle einer Insolvenz die Möglichkeit einer frühen und umfassenden Gläubigerbeteiligung verankert werden, um Gläubiger wie auch Regierungen zu verantwortlichem Verhalten zu zwingen. Anders als für einige südeuropäische und andere Staaten ist es aus deutscher Sicht wünschenswert, die »Marktmechanismen« als wirksames Sanktionsinstrument zu stärken und damit die politischen Überwachungs- und Koordinierungsmechanismen in der Wirtschafts- und Haushaltspolitik zu flankieren.

Nahmen einige EU-Partner in der Anfangsphase des Reformprozesses im Frühjahr 2010 zunächst eine »neue deutsche Hegemonie« wahr, wurde in den konkreten Verhandlungen über das Gesetzespaket und die weitere Ausgestaltung des Europäischen Stabilisierungsmechanismus eine zunehmende Isolation Deutschlands (dem sich teilweise Frankreich zugesellte) erkennbar. Die Verhandlungen über eine Stärkung der haushaltspolitischen Überwachung in der Eurozone wurden schwieriger als erwartet, weil einige Mitgliedstaaten, etwa Italien, zunächst hinter die Aussagen des Van-Rompuy-Berichts<sup>4</sup> zurückgefallen sind, der eigentlich den Konsens der Mitgliedstaaten abbilden sollte. Auch der Schock der Verschuldungskrise hat also nicht zu einer Homogenisierung der nationalen Interessen geführt.

Die deutsch-französische Zusammenarbeit hat der Diskussion Impulse gegeben: sowohl im November 2010 mit dem Kompromiss von Deauville als auch durch den gemeinsam vorgeschlagenen »Pakt für den Euro«. Allerdings hat diese Form der bilateralen Kooperation auch viel Kritik hervorgerufen, denn beide Regierungen haben sich nicht um eine vorherige Abstimmung mit anderen EU-Partnern bemüht (von denen manche die Vorstöße inhaltlich durchaus unterstützt hätten). An dem Pakt, der eine um-

<sup>4</sup> *Strengthening Economic Governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council*, Brüssel, 21.10.2010, <[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf)> (Zugriff am 10.5.2011).

fangreiche wirtschafts- und haushaltspolitische Reformagenda fest schreibt, gab es zudem weitreichende inhaltliche Kritik. Einige Regierungen interpretierten die Vorschläge der Bundesregierung als Versuch, das deutsche Wirtschaftsmodell zu exportieren, und befürchteten, dass ihre nationalen Besonderheiten missachtet würden. Überdies kritisierten einige europäische Partner und EU-Institutionen, dass der ursprüngliche Vorschlag darauf abzielte, einen Prozess zu etablieren, der parallel zum Aufbau von Überwachungsmechanismen im Rahmen der makroökonomischen Politikkoordinierung stattfindet, ohne dabei der Europäischen Kommission eine relevante Rolle einzuräumen. Dies würde jedoch den neuen Mechanismus schwächen – bevor dieser überhaupt im Rahmen des laufenden Gesetzgebungsprozesses in Funktion gesetzt worden sei. Hinzu kam die Ankündigung der deutschen Bundeskanzlerin, künftig in der EU verstärkt mit Hilfe der intergouvernementalen »Unions-Methode«<sup>5</sup> – in Abgrenzung zur Gemeinschaftsmethode – zu arbeiten. Diese eher grundsätzliche Ausführung und deren erste inhaltliche Füllung in Gestalt des Euro-Pakt-Vorschlags nährten Zweifel, ob sich Deutschland dem Gemeinschaftsrahmen überhaupt noch verpflichtet fühlt. Insbesondere die Regierungen kleinerer Mitgliedstaaten fürchten ein »Direktorium der Großen«, das in enger Zusammenarbeit mit Ratspräsident Van Rompuy die Geschicke der Union bestimmen könnte. Mittlerweile macht sich die Angst vor einem »Direktorium der Geberländer«<sup>6</sup> breit, die den von der Schuldenkrise geplagten Mitgliedstaaten zunehmend weitreichende Vorgaben für die Anpassung nationaler Politiken machen wollen. Als Hebel dienen ihnen dabei die an die Kredite geknüpfte Konditionalität und andere Maßnahmen und Vereinbarungen wie der »Pakt für den Euro«.

## Handlungsoptionen und Strategien

Die Entscheidungen zur Reform der Economic Governance werden in unterschiedlicher Form getroffen. Neben der von Deutschland initiierten Primärrechtsänderung zur juristischen Absicherung des Europäischen Stabilisierungsmechanismus basieren die Reformen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und die Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung auf Sekundärrechtsänderungen. Auch intergouvernementale Übereinkünfte und Verträge tragen maßgeblich zur Neugestaltung der Governance-Strukturen bei, etwa der Pakt für den Euro-Plus oder im Falle des ESM ein zwischenstaatlicher Vertrag. Je nach Wahl der Rechtsgrundlage und Gestaltung der Einbindung in das Gemeinschaftsgefüge variiert die Rolle, die das Europäische Parlament und die Europäische Kommission als

<sup>5</sup> Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europa-kollegs Brügge am 2. November 2010, <[www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html)> (Zugriff am 10.5.2011).

<sup>6</sup> Daniel Gros bei der Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts am 14.3.2011, <[www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a08/anhoeungen/Haushalts\\_und\\_wirtschaftspolitische\\_Koordinierung\\_in\\_der\\_EU/481.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a08/anhoeungen/Haushalts_und_wirtschaftspolitische_Koordinierung_in_der_EU/481.pdf)> (Zugriff am 10.5.2011).

Gemeinschaftsinstitutionen spielen können. Das Parlament hat seit 2010 durch seine Funktion als Ko-Gesetzgeber im Mitentscheidungsverfahren insbesondere die Schaffung der Europäischen Finanzmarktaufsichtstrukturen und die Neuregelung der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung mitgestalten können. In beiden Fällen kämpfte das Europäische Parlament gegen eine aus seiner Sicht zu geringe Bereitschaft der Regierungen an, europäische Institutionen (im Falle der Finanzmarktaufsicht) bzw. europäische Koordinierungsmechanismen mit ausreichenden Durchgriffsrechten bzw. Möglichkeiten der Einflussnahme auf nationale Entscheidungen auszustatten. Diese Haltung steht aus Sicht vieler Regierungen jedoch in Konflikt mit einem Kernbereich der Zuständigkeit nationaler Parlamente: dem Haushaltsrecht.

Deutlich wird, dass zwölf Jahre nach Einführung der Gemeinschaftswährung weitere Schritte unternommen werden, um die Eurozone als Kern der EU-27 zu stärken. Dies geschieht insbesondere durch die Schaffung des Stabilisierungsmechanismus. Der Pakt für den Euro war zunächst auch nur für die 17 Eurozoneländer gedacht, wird aber inzwischen von 24 Mitgliedstaaten getragen, so dass hier die Eurozonenspezifität in der Koordinierung auf höchster politischer Ebene wieder verwischt. Darüber hinaus besteht auf Grundlage von Artikel 136 AEUV bereits die Möglichkeit, die Zusammenarbeit bei der Überwachung der Haushaltspolitik weiter zu intensivieren und für die Eurozone eigene Grundzüge der Wirtschaftspolitik auszuarbeiten. Diese Vertragsgrundlage kann und sollte zur Ausgestaltung der Arbeit im Europäischen Rat, aber auch im Ecofin bzw. der Eurogruppe genutzt werden.

Nach den Beschlüssen des Europäischen Rats vom 23./24. März 2011 und der Verabschiedung des sogenannten Rehn-Pakets<sup>7</sup> werden sicherlich weitere Dynamiken unterhalb der Primär- und Sekundärrechtsänderung in Gang kommen. Aber auch eine neuerliche Runde formaler Reformen ist nicht auszuschließen. Triebkräfte dieser Entwicklungen können sich wie schon in den vergangenen Jahren aus der Finanzkrise ergeben. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass in den Mitgliedstaaten neue politische Dynamiken entstehen, die insbesondere von den Parlamenten ausgehen könnten. In Deutschland beispielsweise sind bereits Forderungen formuliert worden, das Begleitgesetz zu überarbeiten und die Kontrolle des Bundestags in Eurozonenbelangen auszuweiten.

### **Kurz- und langfristige Entwicklungsszenarien**

Um Entwicklungen in der Eurozone einzuschätzen, die politisches Handeln erfordern, ist es sinnvoll, zwischen möglicherweise kurzfristig eintretenden weiteren Krisenmomenten und längerfristigem Handlungsbedarf zu unterscheiden. In näherer Zeit ist nicht auszuschließen, dass eine politische Krise in Griechenland, Irland oder Portugal Anlass gibt,

<sup>7</sup> Das Gesetzespaket findet sich auf der Internetseite der Europäischen Kommission unter [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/eu\\_economic\\_situation/2010-09-eu\\_economic\\_governance\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm) (Zugriff am 10.5.2011).

sich vom Reformkurs abzuwenden. Vielfach war befürchtet worden, dass dieses Szenario nach einem negativen Votum des griechischen Parlaments über das nächste Reformpaket am 29. Juni 2011 eintreten würde. Wäre das Reformpaket abgelehnt worden, hätten die Eurozonen-Mitgliedstaaten gemeinsam mit der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank (EZB) und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) vor der Frage gestanden, ob sie die nächste Kredittranche im Rahmen der Hilfspakete zurückhalten und damit eine Zahlungsunfähigkeit Griechenlands riskieren oder Rücksicht auf dessen Situation nehmen sollten – womit sie die selbstauferlegte Konditionalität der Kredite geschwächt hätten. Auf einen solchen Konfliktfall ist die EU weder politisch noch ökonomisch ausreichend vorbereitet. Der Widerstand gegen die Reformen in Spanien nährt überdies die Sorge, dass innere politische Instabilität auch ein großes Land veranlassen könnte, Zuflucht unter dem Rettungsschirm zu suchen.

Noch deutlich nach 2013 wäre entgegen der verbreiteten Einschätzung kein »geordneter Bankrott« zu erwarten, denn der ESM und seine Regeln zur Gläubigerbeteiligung über sogenannte »Collective Action Clauses« werden erst Schritt für Schritt mit jeder neuen Emission wirksam. Mit den negativen Folgen eines rechtlich und institutionell nicht flankierten Staatsbankrotts im gemeinsamen Währungsraum müsste umgegangen werden.<sup>8</sup> Aufgabe für die EU und ihre Mitgliedstaaten – in allererster Linie Deutschlands – wäre es nicht nur, den Mitgliedstaat politisch zu unterstützen und die dortigen Reformkräfte zu stärken. Einer Stabilisierung bedürfte auch der Finanzsektor, denn die Auswirkungen wären weit über die Grenzen des betroffenen Mitgliedslands zu spüren und könnten Dominoeffekte auslösen.

Deutschland als größter einzelstaatlicher Garantie- und Kreditgeber wäre in Zusammenarbeit mit der Kommission, der EZB und dem IWF als Krisenmanager gefragt – und sollte diese Rolle aufgrund der Betroffenheit des eigenen Bankensektors pro-aktiv wahrnehmen. Aber gerade wenn die Notwendigkeit einer politischen Stabilisierung besteht, braucht Deutschland für die Ausübung dieser Rolle ein hohes Maß an politischer Anerkennung und Vertrauen in der Europäischen Union, die es im Moment nicht bei allen Partnern genießt. Umso wichtiger sind verlässliche Beziehungen nicht nur mit den größten Partnern in der EU und dem Ratspräsidenten, sondern auch mit anderen Schlüsselpartnern wie etwa Polen, die gleichsam als Brücke zu anderen Staatengruppen fungieren können.

Sorge bereitet den Partnern der erodierende innenpolitische Rückhalt für die wichtige Rolle Deutschlands im Verschuldungskrisenmanagement, der außerdem Nervosität bei den Marktteilnehmern verursacht. Insofern ist eine klare und widerspruchsfreie Kommunikation im Inneren wie im

<sup>8</sup> Für das griechische Beispiel siehe Sebastian Dullien/Daniela Schwarzer, *Policy Options for Greece – An Evaluation*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2010 (Working Paper FG 01, 1/2010), <[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Greece\\_Pros\\_and\\_Cons\\_formatiert\\_final1\\_KS.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Greece_Pros_and_Cons_formatiert_final1_KS.pdf)> (Zugriff am 10.5.2011).

Äußeren Teil einer erfolgreichen Krisenmanagementstrategie der Bundesregierung.

Zur Einschätzung der langfristigen Entwicklungsperspektiven werden exemplarisch eine politische und eine ökonomische Herausforderung angeführt, die inhaltlich miteinander verknüpft sind. Ein andauerndes Problem der Economic-Governance-Mechanismen nach der Reform könnte ein aus den ersten zwölf Jahren Eurozone wohlbekanntes sein: Nationale Politiken werden nicht ausreichend aufeinander abgestimmt, neue Risiken treten auf. Selbst wenn der Marktmechanismus in der Haushaltspolitik flankierend wirkt – im Bereich der makroökonomischen Überwachung besteht weiterhin die Gefahr, dass es europäischer Koordinierung an Durchsetzungskraft und Sanktionen fehlt. Dies gilt insbesondere dann, wenn die legitimatorischen Defizite europäischer »Beeinflussungsversuche« nationaler Politik von nationalen Entscheidungsträgern ausgenutzt werden. Wird die Gefahr wahrgenommen, dass nationale Wirtschafts- und Haushaltspolitik aufgrund der europäischen Rahmensetzung dem nationalen Parteienwettstreit und dem politischen Handeln von Regierung und Parlament entzogen wird, dann kann dies zwei Konsequenzen haben: Erstens könnten die europäischen Vorgaben zunehmend missachtet oder als illegitime »europäische Bevormundung« angesehen und eher widerwillig befolgt werden. Eine Diskussion über Souveränitätsgrenzen und die Entpolitisierung und Technokratisierung von Politik »durch Brüssel« ist zu erwarten, die mit scharfer Polemik gegen den Euro oder die Europäische Union einhergehen kann.

Eine zweites mögliches Problem ist ökonomischer Art: Es ist keineswegs garantiert, dass die derzeit diskutierten Reformen die Eurozone tatsächlich auf einen Konvergenzpfad führen. Insbesondere einige der überschuldeten Länder dürften sich aus eigener Kraft kaum aus ihrer misslichen Lage befreien können. Die europäische Wachstumsstrategie »Europa 2020« dürfte kaum dazu beitragen, dass auch die schwachen Regionen und Staaten der EU wettbewerbsfähiger werden und aus der Krise herauswachsen. Anhaltende Divergenzen können die strukturellen Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit zementieren und eine langfristige Abkopplung der Peripherie zur Folge haben. Die Europäische Union stünde in diesem Fall vor der Entscheidung, ob sie über eine deutliche Erhöhung der Transfers einen Aufholprozess fördern und zumindest den Lebensstandard nachholend anheben soll – oder ob sie sich von den vertraglich verankerten Konvergenz- und Kohäsionszielen verabschiedet. In den betroffenen Ländern wäre mit dauerhaft hoher Arbeitslosigkeit zu rechnen, ebenso wie mit anhaltendem Druck auf die Staatsfinanzen, der den Ländern die Möglichkeit verwehrt, über langfristig orientierte Investitionen im Bildungs- und Forschungsbereich die mittelfristigen Wachstumspotentiale zu verbessern. Eine derartige Situation wäre – insbesondere für Eurozonen-Mitgliedstaaten – auch mit politischen Risiken verbunden. In Anbetracht von schwacher Wirtschaftskraft, hoher Arbeitslosigkeit, fehlender Möglichkeit zur Abwertung des Wechselkurses und starker Konkurrenz durch

wettbewerbsfähige Eurozonenstaaten sind die Ursachen für die nationale Misere von Populisten schnell gefunden: der Euro und die EU.

Wirtschaftlicher und innenpolitischer Druck können in den Krisenstaaten eine Herauslösung aus dem Euroraum zu einer ernsthaft diskutierten Option werden lassen. Wichtigste Beweggründe wären, wieder mehr Kontrolle über das eigene Schicksal zu gewinnen – insbesondere wenn der Verbleib in der Eurozone anhaltende Stagnation, hohe Arbeitslosigkeit und einen sinkenden Lebensstandard bedeutet. Auch in Überschussländern wie Deutschland könnten Argumente für eine Auflösung auf fruchtbaren Boden fallen – etwa wenn die Grundprinzipien der Stabilitätsunion verletzt werden und für die Öffentlichkeit zunehmend wahrnehmbar wird, dass sich der Euro nur mit Transfers in die südliche Peripherie erhalten lässt.

Ein Austritt einzelner Länder unter Wiedereinführung der nationalen Währung oder die Spaltung der Eurozone in zwei oder mehr Lager, die dann jeweils gemeinsame Währungen haben, dürften allerdings deutlich kostspieliger sein als ein Verbleiben im gemeinsamen Währungsraum. Für die südeuropäischen Länder wäre ein Austritt mit hohen Risikoaufschlägen auf Staatsanleihen verbunden – die Refinanzierungskosten würden steigen, ein Staatsbankrott könnte eintreten. Der zu erwartende schwache Außenwert der neuen Währung würde eingeführte Rohstoffe wie überhaupt sämtliche Importgüter verteuern, Inflationsdruck entstünde. Die wieder zuständige nationale oder eine neue, für den »Süd-Euro« verantwortliche regionale Zentralbank müsste unter ungünstigen Voraussetzungen ihre erste geldpolitische Bewährungsprobe bestehen, bevor sie die Möglichkeit hat, sich ein Mindestmaß an Reputation zu erwerben. Die Abwertung würde außerdem die Rückzahlung in Euro denominierter Anleihen nahezu unmöglich machen. Ein Euroaustritt und die Erklärung der Zahlungsunfähigkeit könnten daher parallel stattfinden.

Deutschland könnte mit den ehemaligen Staaten des »D-Mark-Blocks« und einigen mittel- und osteuropäischen Staaten einen nordosteuropäischen »Hart-Euro« einführen. Dieser dürfte stark aufwerten, wenn im Süden der EU angelegtes Kapital in den Hart-Euro fließt. Deutschland wäre mit seinem hohen Exportanteil von einer solchen Aufwertung massiv betroffen. Als Welthandelswährung wäre die neue Währung aber möglicherweise weniger verbreitet, was die Transaktionskosten erhöhen und die Abhängigkeit von Wechselkursschwankungen steigern würde. Die Aufwertung des Hart-Euro würde buchhalterisch die Anlagen deutscher Banken und Finanzinstitute im Süden Europas entwerten. Darüber hinaus ist mit Kreditausfällen zu rechnen. Das ohnehin geschwächte Finanzsystem hätte in diesem Szenario extreme Eigenkapitalprobleme.

Für Deutschland und die EU insgesamt wäre der politische und ökonomische Schaden immens, den eine Aufspaltung der Währungsunion verursachen würde. Die Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten würden auf zentrale Politikfelder ausstrahlen, der Binnenmarkt wäre in seiner Existenz gefährdet, das internationale Ansehen der EU, des Euro und der Mitgliedstaaten dauerhaft gemindert. Schwierige institutionelle Fragen

wären zu lösen, die etwa die Aufteilung der EZB und ihrer Reserven betreffen. Die Mitgliedstaaten würden auf absehbare Zeit ein Höchstmaß an politischer Aufmerksamkeit nach innen und auf Schadensbegrenzung richten müssen.

Es ist also weder überflüssig noch müßig, weiter über die Frage nachzudenken, mit Hilfe welcher Mechanismen die Eurozone langfristig zu einem Wirtschaftsraum entwickelt werden kann, in dem asymmetrische Schocks weniger massive Auswirkungen auf einzelne Mitgliedstaaten bzw. Regionen haben, und wie sich insgesamt ein höheres Maß an Konvergenz und sozialer Stabilität erreichen lässt.

Die Vollendung des Binnenmarkts<sup>9</sup> zur Erhöhung der Faktormobilität bleibt in dieser Hinsicht ein wichtiger Punkt auf der politischen Agenda der EU. Hinzu kommen sollte eine Diskussion über die Frage, inwieweit die Eurozone etwa automatische Stabilisierungsmechanismen braucht und wie das EU-Budget und die europäische Wachstumsstrategie wirksamer auf eine Stärkung der Konvergenz und Kohäsion ausgerichtet werden können. In Anbetracht der bestehenden Divergenzen und der Anfälligkeit der Eurozonenstaaten für marktgetriebene Finanzkrisen dürfte sich auch die Frage neu stellen, ob nicht gemeinsam garantierte Eurobonds<sup>10</sup> das Rahmenwerk der Eurozone sinnvoll ergänzen würden. Mit diesem gemeinsam garantierten Finanzierungsinstrument könnten die Eurozonenstaaten jeweils einen Sockel ihrer Staatsverschuldung von bis zu 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu einem niedrigen Zinssatz aufnehmen. Gleichzeitig würden wirksame Anreize für eine solide Haushalts- und Wirtschaftspolitik bestehen. Denn die Möglichkeit, zur Finanzierung nationaler Verschuldung Eurobonds zu begeben, könnte an strikte Auflagen gebunden werden, die deutlich effizienter wären als die Regeln und Sanktionen der sonstigen haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierung. Darüber hinaus müsste nationale Verschuldung oberhalb der 60 Prozent von jedem Mitgliedsland mit eigenen Mitteln finanziert werden – was bedeuten würde, dass die Märkte diese Schuldensumme im Falle von geringer Solidität der Staatsfinanzen mit hohen Risikoaufschlägen belegen. Eine derartige »Europäische Finanzierungsunion« wäre insofern ein sinnvolles Instrument zur Unterstützung des Konvergenzprozesses.

Bleibt eine solche Regelung jedoch aus und sollte sich in den nächsten Jahren zeigen, dass auch die neu geschaffenen Koordinierungsmechanismen nicht ausreichen, eine wirksame und als legitim anerkannte Abstimmung nationaler Politiken herbeizuführen, dürften sich wieder Fragen nach Kompetenztransfers und einer Reform der Entscheidungsmechanismen stellen. Dies wäre eine neue Diskussion über eine Wirtschaftsregierung für die Eurozone, die diesen Namen auch verdient, weil sie mehr leisten würde als eine regelgeleitete und sanktionsbehaftete Koordinierung nationaler Politiken. Kompetenztransfers auf die europäische

<sup>9</sup> Siehe den Beitrag von Peter Becker in diesem Band, S. 19ff.

<sup>10</sup> Jacques Delpla/Jakob von Weizsäcker, *The Blue Bond Proposal*, Brüssel, Mai 2010 (Bruegel Policy Brief; 2010/03), <[www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/403-the-blue-bond-proposal/](http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/403-the-blue-bond-proposal/)> (Zugriff am 25.6.2011).

Ebene im Bereich der Haushalts- und Wirtschaftspolitik sind allerdings nicht ohne eine demokratische Untermauerung möglich – weder vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch unter legitimatorischen Gesichtspunkten.

### **Empfehlungen für die deutsche Europapolitik**

Nach der Verabschiedung und Umsetzung der gegenwärtig diskutierten Reformen wird die EU in eine neue Phase eintreten – die wieder eine Übergangsphase werden dürfte. Deutschland als größtes Mitgliedsland der EU und Taktgeber im laufenden Reformprozess sollte aus Eigeninteresse am Funktionieren der Eurozone und an der Stabilität des Euro die Diskussion über die mittelfristig nach wie vor bestehenden Reformnotwendigkeiten vorantreiben.

Wirtschaftliche und soziale Instabilitäten können einen Anti-EU-Populismus fördern, der innenpolitischen Druck auch auf gemäßigte, pro-europäische Regierungen zu erzeugen vermag, die daraufhin zu weniger verlässlichen Partnern werden könnten. Umso entscheidender ist vorausschauende politische Führung eines großen EU-Mitgliedstaats wie Deutschland, in enger Zusammenarbeit mit Frankreich und anderen Partnern. Kommende Handlungsnotwendigkeiten sollten früh identifiziert werden, um die nächsten Schritte rechtzeitig vorzubereiten und zu vollziehen, auch wenn die laufenden Reformen ein Höchstmaß an politischer Energie und Aufmerksamkeit abverlangt haben.

Aus heutiger Sicht ist es eher wahrscheinlich, dass die Eurozone auch in Zukunft innere Turbulenzen erlebt und das Wirtschaftspotential in der EU nur unzureichend ausgeschöpft wird. Tritt dieses Szenario ein, erodiert die Akzeptanz des Euro bei nationalen Parlamentariern, in der Öffentlichkeit und bei den Regierungen – weil das System weder auf der Input-Seite über eine ausreichende legitimatorische Grundlage verfügt noch einen legitimierenden Output liefern kann, wie etwa starkes Wachstum und deutlich sinkende Arbeitslosigkeitsraten. Dazu muss es allerdings nicht zwangsläufig kommen: Klare politische Führung kann diese Entwicklungen zumindest bremsen, wenn sie politische Perspektiven aufzeigt und die globalen Herausforderungen und Strukturumbrüche thematisiert, denen die Gemeinschaft gegenübersteht.



## EU-Finanzverhandlungen: Neue Herausforderungen im Kontext alter Konflikte

*Peter Becker / Bettina Rudloff*

Mit der Vorlage eines Verordnungsvorschlags für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen und einer neuen interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Rat, Kommission und Europäischem Parlament (EP) im Sommer 2011 wird der nächste große und konfliktreiche Verhandlungsprozess in der EU offiziell angestoßen. Er dürfte sich bis weit in das Jahr 2012 hineinziehen. Mit dem mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) wird die Europäische Union ihre Ziele definieren und vorgeben, wie deren Umsetzung finanziell aus dem EU-Haushalt unterfüttert werden soll. Die Mittelverteilung wird für mindestens sieben Jahre die Prioritäten der europäischen Politik und deren Relevanz prägen. Bei diesen Verhandlungen prallen regelmäßig die nationalen und die sektoralen Interessen der Mitgliedstaaten, der EU-Organen und von zentralen Verbänden und Interessengruppen aufeinander.

Angesichts der tiefgreifenden Wirtschaftskrise und deren Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte sollten sich die EU und ihre Mitgliedstaaten grundlegende Fragen stellen: Wie könnte der MFR an die sich abzeichnenden strukturellen Herausforderungen angepasst werden? Welche öffentlichen Aufgaben sollten in Zukunft aus dem EU-Haushalt finanziert werden? Entsprechen die derzeitigen Ausgabenschwerpunkte den anstehenden Aufgaben? Welche politische Ebene sollte welche Politik finanzieren?

Das EU-Budget kann mit einem Volumen von rund einem Prozent des Bruttonationaleinkommens der EU nicht die klassischen Aufgaben eines Haushalts erfüllen. Weder wird eine finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion (Allokation) wahrgenommen, um ausreichend Ressourcen zur Finanzierung der als vorrangig erachteten politischen Handlungsprioritäten bereitzustellen, noch wird eine volkswirtschaftliche Lenkungsfunktion (Stabilität) ausgeübt, um auf konjunkturelle Schwankungen zu reagieren, oder eine sichtbare Verteilungsfunktion (Redistribution) zwischen Staaten oder wirtschaftlichen Akteuren erfüllt. Darüber hinaus gerät der MFR in eine wachsende Abhängigkeit von den nationalen Beiträgen der Mitgliedstaaten. In der Folge wird das zentrale haushaltspolitische Instrument der EU zwangsläufig zu einem Gegenstand intergouvernementaler Auseinandersetzungen. Die EU verfügt nicht über die Möglichkeit, ihr haushaltspolitisches Instrumentarium durch Übertragung klassischer haushaltspolitischer öffentlicher Aufgaben gegenüber den Unionsbürgerinnen und -bürgern zu legitimieren.

Hinzu kommt, dass die anstehenden grundsätzlichen Richtungsentscheidungen der EU nur im Konsens der Mitgliedstaaten und in Übereinstimmung aller EU-Organen zu treffen sind. An der Ausgestaltung des

Finanzrahmens zeigt sich demzufolge auch das integrationspolitische Verständnis aller Akteure von der EU als politischem System.

Einige Akteure haben schon im Herbst 2010 ihre Positionen festgelegt und erste »rote Linien« formuliert. Das Europäische Parlament versuchte, bereits die Verabschiedung des Jahreshaushalts 2011 mit politischen Vorentscheidungen für die Finanzverhandlungen zu verbinden, um seine Möglichkeiten rechtlicher und politischer Mitwirkung bei allen Agendapunkten der Finanzverhandlungen auszubauen, also auch beim Thema der EU-Eigenmittel.<sup>1</sup> In der Entschließung vom 8. Juni 2011 zu den Finanzverhandlungen fordert inzwischen die breite Mehrheit der Europaparlamentarier die Steigerung des Gesamtvolumens um mindestens 5 Prozent gegenüber den Haushaltsmitteln, die der EU im Jahr 2013 zur Verfügung stehen.<sup>2</sup> Diese Forderung steht in eklatantem Gegensatz zu einem Brief vom 18. Dezember 2010 an Kommissionspräsident Barroso, in dem die Regierungschefs aus Großbritannien, Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und Finnland ihre Idealvorstellungen für den nächsten EU-Finanzrahmen dargelegt hatten. Darin forderten sie das Einfrieren des EU-Budgets auf dem derzeitigen Stand.<sup>3</sup> Bereits zuvor hatten einige neue Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa auf die Notwendigkeit weiterer Unterstützungsleistungen aus dem EU-Budget hingewiesen und auf Gleichberechtigung mit den alten westeuropäischen Mitgliedstaaten insbesondere bei der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) gedrängt.<sup>4</sup>

Die Aufgabe der Mitgliedstaaten in den Finanzverhandlungen wird zunächst also darin bestehen, kurzfristig einen Konsens herzustellen und langfristig eine grundsätzliche Reform anzustoßen, um die Legitimität und die Anpassungsfähigkeit des EU-Budgets sicherzustellen. Die Überprüfung des EU-Haushalts aus dem Jahr 2008 brachte jedenfalls in dieser Hinsicht keine Ergebnisse. Trotz der Ernüchterung und Enttäuschung über den Verlauf und das Ergebnis der letzten Verhandlungsrunde 2004/2005 blieb die Gelegenheit ungenutzt, Struktur, Prioritäten, Elemente und Instrumente des EU-Budgets vorbehaltlos zu überprüfen. Es zeichnet sich ab, dass die anstehenden Verhandlungen von den gleichen Mechanismen und Interessengegensätzen geprägt sein werden; wirklich neue Themen und Fragestellungen sind derzeit nicht zu erkennen.

<sup>1</sup> Peter Becker, *Kräftemessen zwischen EP und Rat um den EU-Haushalt 2011*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2010 (SWP-Aktuell 83/2010).

<sup>2</sup> Europäisches Parlament, *Ein neuer mehrjähriger Finanzrahmen für ein wettbewerbsfähiges, nachhaltiges und integratives Europa*, Entschließung P7\_TA(2011)0266 vom 8. Juni 2010.

<sup>3</sup> Dabei wird zwischen Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen unterschieden. Während der Anstieg der Zahlungsermächtigungen maximal der Inflationsrate entsprechen soll, forderten die Regierungschefs einen Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen, der sogar geringer sein soll als die Inflationsrate. Über die Laufzeit des Finanzrahmens würde damit die maximal zur Verfügung stehende Gesamtsumme langsam sinken.

<sup>4</sup> Vgl. *Bratislava Declaration of the Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on the occasion of the 20th anniversary of the Visegrad-Group*, Bratislava, 15.2.2011.

Zu befürchten ist deshalb, dass sich die Finanzverhandlungen auch dieses Mal auf die Verteilung von Kosten und Gewinnen bzw. die nationalen Nettosaldo-Positionen beschränken werden.

### **Alte Konflikte unter veränderten Rahmenbedingungen**

Drei Faktoren verkomplizieren die nächste Verhandlungsrunde über das übliche Maß hinaus:

1. Mit der Wirtschafts- und Finanzkrise sind zusätzliche fiskalische Beschränkungen eingetreten und Erwartungen aufgekommen. Der innergemeinschaftlichen Solidarität wird gerade in der Krise besonders laut von Nettoempfängern das Wort geredet, um die beiden größten Ausgabenblöcke des EU-Budgets, die GAP und die Kohäsionspolitik, weitgehend unverändert beizubehalten. Die Nettozahler verweisen dagegen immer nachdrücklicher auf die Finanzhilfen, die sie im Zuge der Eurokrise geleistet und mit denen sie ihre Solidarität bewiesen haben; sie fordern zugleich eine strenge Politik der Haushaltskonsolidierung und erwarten dabei die Solidarität der Empfänger. Die Finanzverhandlungen werden also zunehmend unter dem Aspekt der Rechtfertigung der Ausgabenprioritäten des EU-Budgets und der effizienten Nutzung der EU-Gelder geführt. Zugleich werden die Verhandlungen immer deutlicher zu einem Hebel, um eine engere makroökonomische Koordinierung und eine strikte Austeritätspolitik in der Eurozone durchzusetzen.

2. Das Europäische Parlament hat mit dem Vertrag von Lissabon zusätzliche Budgetrechte erhalten und verfolgt seither drei vorrangige Interessen: Zunächst liegt das Hauptaugenmerk auf der Ausgabenseite des Budgets, denn der nächste Finanzrahmen soll in seiner Struktur und in seinen Prioritäten deutlich an der EU-Wachstumsstrategie »Europa 2020« ausgerichtet werden. Hinzu kommt die Forderung nach mehr Flexibilität bei der Handhabung der Ausgabenrubriken, um den Finanzrahmen schneller an neue Herausforderungen oder veränderte politische Prioritäten anpassen oder auf unvorhergesehene Krisen reagieren zu können. Daneben will das EP eine neue Quelle zur Finanzierung des EU-Budgets erschließen: eine wirkliche Eigenmittelquelle in Form von direkt dem EU-Haushalt zufließenden Steuereinnahmen.

3. Der Zeitrahmen für den Abschluss der Verhandlungen ist extrem knapp bemessen. Wenn die Finanzperiode und damit die Programmperiode der europäischen Förderprogramme und insbesondere die Förderperioden für Mittel der Strukturfonds und der zweiten, strukturpolitischen Säule der GAP pünktlich zum 1. Januar 2014 anlaufen sollen, muss ein Kompromiss spätestens bis Mitte 2012 verabschiedet werden. Denn für die Erstellung der operationellen Programme zur Umsetzung der Strukturfondsförderung wird mindestens ein Zeitraum von 1,5 Jahren erforderlich sein. Wenn also der Verhandlungsprozess mit der Vorlage der Kommissionsüberlegungen am 29. Juni 2011 aufgenommen wurde, bleibt für die Verhandlungen nur noch ein Jahr Zeit. Angesichts der Tatsache, dass seit den ersten Finanzverhandlungen zum sogenannten Delors-1-Paket

1988 immer mehr Zeit benötigt wurde und der letzte Verhandlungsprozess zum Finanzrahmen 2007–2013 zwei Jahre dauerte, ist dies eine schwer einzuhaltende Vorgabe.

In diesem Rahmen werden die Verhandlungskonflikte erneut in erster Linie das Gesamtvolumen des Finanzrahmens sowie dessen Verteilung auf die einzelnen Politikbereiche betreffen. Bei sich widersprechenden Zielen und sich ausschließenden Prioritäten der Akteure dominiert der Interessengegensatz zwischen Nettozahlern und -empfängern. Der jeweilige nationale Nettosaldo war und ist das entscheidende Kriterium, an dem die Regierungen den gefundenen Verhandlungskompromiss messen. Dabei ist das Gesamtvolumen der Nettosalden, also das Volumen der zwischen den Mitgliedstaaten umzuverteilenden Mittel, relativ gering: Im Jahr 2009 betrugen die Nettosalden insgesamt rund 23 Milliarden, was in jenem Jahr nur 17 Prozent des Jahresbudgets ausmachte.<sup>5</sup> Die Redistributionsfunktion des EU-Haushalts betrifft demnach vor allem die Umverteilung zwischen Politikbereichen und Wirtschaftssektoren bzw. einzelnen Wirtschaftsakteuren, die ihrerseits allerdings unterschiedliche Bedeutung in den Mitgliedstaaten haben können.

### **Kaum Aussichten auf große Reformen**

Der mehrjährige Finanzrahmen war bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht im europäischen Primärrecht verankert. Seit seiner Einführung durch den ehemaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors hat er sich als sehr erfolgreiches Instrument zur mittelfristigen Finanzplanung bewährt. Mit dem Finanzrahmen wird ein Ausgleich geschaffen zwischen Haushaltsdisziplin, an der insbesondere die Nettozahler interessiert sind, sowie Berechenbarkeit und Planbarkeit der Ausgabenprioritäten und Volumina, die für die Empfänger von Geldern aus den europäischen Förderprogrammen vorrangig sind. Durch das Zusammenschnüren vieler Einzelfragen zu einem großen Verhandlungspaket wurde die Findung von Kompromissen zwischen den nationalen und den sektoralen Interessen erst möglich. Entscheidend für den Erfolg des Instrumentariums war allerdings die Tatsache, dass es der Europäischen Kommission immer wieder gelang, das Finanzpaket mit einem umfassenderen Projekt der Integrationsvertiefung zu verbinden.<sup>6</sup> Diese *linkage*-Politik zeigte erste Symptome

<sup>5</sup> Siehe Europäische Kommission, *EU-Haushalt 2009: Finanzbericht*, Brüssel 2010. Von deutscher Seite wurde nie die Tatsache in Frage gestellt, dass die größte Volkswirtschaft in der EU auch ein großer Nettozahler sein muss. Kritisiert wurden jedoch stets die Höhe der Nettozahlungen und deren Relation zu den Nettosalden anderer großer Mitgliedstaaten wie Frankreich und Großbritannien. Im Jahr 2009 finanzierte Deutschland mit einem negativen Nettosaldo von 6,36 Milliarden Euro mehr als ein Viertel (27,6%) des Umverteilungsvolumens, während Großbritannien lediglich einen Anteil von 8,2 Prozent der Nettosalden beisteuerte.

<sup>6</sup> So verknüpfte die EU-Kommission 1988 das erste Finanzpaket, das sogenannte Delors-1-Paket, mit der Vollendung des Binnenmarkts; das Delors-2-Paket wurde mit dem Vertrag von Maastricht und der Schaffung der Europäischen Währungsunion verbunden, die Agenda 2000 mit der EU-Osterweiterung.

einer Krise, als die Mitgliedstaaten nicht damit einverstanden waren, dass der Finanzrahmen 2007–2013 zur Begründung von Ausgabensteigerungen mit der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung verknüpft wurde.

Zugleich haben die Verhandlungen über den derzeit noch laufenden EU-Finanzrahmen die negativen Konsequenzen eines Denkens in Nettosaldo-Kategorien deutlich zutage treten lassen. Bei der Festlegung, wofür die EU ihr Geld ausgeben soll, dominiert der Blick auf die jeweiligen Rückflüsse. Die Frage nach der Sinnhaftigkeit von Aufgaben und Ausgaben wird darüber vernachlässigt. Das Kriterium des gemeinsamen europäischen Mehrwerts bleibt nahezu ohne Einfluss auf die jeweilige nationale Verhandlungsführung. Angesichts der Orientierung an fiskalischen Aspekten des EU-Budgets wird das System mit immer neuen Stellschrauben ausgestattet, ohne die sich ein Kompromiss nicht erreichen ließe. Im Ergebnis wurde der Finanzrahmen zusehends intransparenter, komplexer und komplizierter. Das Nettosaldo-Denken ist Ursache für die Einräumung zusätzlicher Ausnahmen. Einmal eingeführte Sonderregelungen tendieren dazu, sich zu verfestigen; nicht-regelkonforme Leistungszusagen weiten sich deutlich aus. Zugleich fehlt dem mehrjährigen Finanzrahmen die Flexibilität, die erforderlich ist, um auf veränderte politische Herausforderungen reagieren zu können. So leidet nicht nur die Anpassungsfähigkeit des EU-Budgets, sondern auch die politische Handlungsfähigkeit der EU insgesamt.

### **Gemeinsames Politikprojekt und Kompromissformel: Konditionalität und Effizienzsteigerung**

Bislang unbeantwortet ist die Frage, wo die politischen Prioritäten der EU liegen sollen, die sich in den Haushaltsansätzen des Finanzrahmens widerspiegeln. Noch immer werden rund 80 Prozent der Budgetmittel für die GAP und die Kohäsionspolitik ausgegeben; lediglich 5,7 Prozent kommen außenpolitischen Zielen und Maßnahmen zugute, nur 1,3 Prozent der Innen- und Justizpolitik. Allerdings weisen diese beiden letztgenannten Politikbereiche über die Zeit die größten Wachstumsraten aus, während die Ausgaben für die GAP als einzigen Bereich nominal schrumpfen.

Welche Politiken sollten in Zukunft aus dem EU-Budget finanziert werden? Dazu zählen sicherlich jene Bereiche, in denen die EU nach Artikel 3 AEUV die ausschließliche Kompetenz hat – allerdings rechtfertigen diese Politikfelder (Zollunion, Wettbewerbsregeln, Währungspolitik, Meeresschätze und Handelspolitik) keine großen Ausgabenpositionen. Zugleich entsprechen sie nicht den politischen Zielen und Aufgaben der EU nach Artikel 3 EUV – also einer aktiven Innen- und Justizpolitik (inklusive Außengrenzschutz), einer Beschäftigungs- und Sozialpolitik, einer engagierten Umweltschutzpolitik und einer aktiven Rolle der EU in der internationalen Politik. Hinzu kommen weitere Aufgaben gemäß AEUV wie die regionale Kohäsion und Konvergenz und die Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft, die Sicherung eines angemessenen Einkommens der ländlichen Bevölkerung, die Marktstabilisierung und die sichere

Versorgung mit Nahrungsmitteln. So sind zwar die der EU übertragenen ausschließlichen Zuständigkeiten begrenzt, die Ziele und die Erwartungen, die an die EU geknüpft werden, sind dagegen nahezu grenzenlos. Es gilt also politische Prioritäten zu setzen, die die Zustimmung aller EU-Organen und aller Mitgliedstaaten finden.

Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung zur Überprüfung des Finanzrahmens<sup>7</sup> einige Grundsätze aufgeführt, die den Bürgerinnen und Bürgern in der EU helfen sollen, »sich eine bessere Vorstellung vom Sinn und Zweck des EU-Haushalts zu machen und die Gründe für bestimmte Richtungsentscheidungen nachzuvollziehen«. Sie greift dafür auf die Begriffe des europäischen Mehrwerts, der Effizienzorientierung und der europäischen Solidarität zurück, ohne sie allerdings genauer zu definieren. Diese Konzepte werden je nach nationalen Interessen sehr unterschiedlich und gegensätzlich interpretiert. So verstehen die Empfänger von Mitteln aus den europäischen Strukturfonds unter gemeinschaftlicher Solidarität die unverminderte Fortsetzung der EU-Förderung, während die Nettozahler mit dem Solidaritätsbegriff den Gedanken verbinden, dass ihre begrenzten Finanzierungsspielräume berücksichtigt werden. Für die EU-Kommission steht die eindeutige Ausrichtung des EU-Budgets auf die Verwirklichung der europäischen Wachstumsstrategie »Europa 2020« im Vordergrund. Sie verbindet damit das Ziel, zu einer »ergebnisorientierten Ausgabenpolitik« zu kommen.

Die Betonung der Konditionalität im Sinne des Versuchs, die Effizienz der EU-Ausgaben zu steigern, könnte zum Kompromissvehikel werden, um die Verteilungskonflikte einzuhegen. Der effiziente Einsatz der Ressourcen scheint unter den Bedingungen der Haushaltskonsolidierung die einzige Möglichkeit, um die bei den Unionsbürgern und den internationalen Partnern der EU zweifellos gewachsenen Erwartungen an die Handlungsfähigkeit der EU ebenso angemessen zu erfüllen wie die mit dem Vertrag von Lissabon der EU zusätzlich übertragenen Aufgaben. Ein Scheitern der Finanzverhandlungen würde bedeuten, dass der EU gemäß Artikel 312 (4) AEUV das gleiche Mittelvolumen mit den gleichen Ausgabenschwerpunkten wie im letzten Jahr des Finanzrahmens 2007–2013 zur Verfügung stünde. Der EU-Haushalt wäre bis zur Verabschiedung eines neuen Finanzrahmens auf dem Stand des Jahres 2013 eingefroren. Das politische Signal, das von einer zerstrittenen, nicht zu einem Konsens fähigen, auf sich selbst fokussierten EU ausgehen würde, wäre verheerend.

### Reformoption: verdeckte Umschichtung

Angesichts der schwierigen politischen Rahmenbedingungen sind zwei Möglichkeiten ausgeschlossen, die Ausgabenschwerpunkte des EU-Budgets neu zu bestimmen:

<sup>7</sup> Europäische Kommission, *Überprüfung des EU-Haushalts*, KOM(2010) 700 endg., Brüssel, 19.10.2010.

1. Um die europäische Verschuldungskrise zu bekämpfen, haben sich die EU und sämtliche Mitgliedstaaten auf eine strikte Politik der Konsolidierung aller Haushalte festgelegt. Dies lässt es unwahrscheinlich erscheinen, dass der EU in den nächsten Jahren zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Diese Option eröffnete aber in den neunziger Jahren die Möglichkeit, das relative Abschmelzen der Agrarmittel und den Aufwuchs der Strukturfonds durchzusetzen.
2. Eine deutliche und konsequente Umschichtung der Finanzmittel von den derzeit großen Ausgabenblöcken zu neuen Politikfeldern würde auf den Widerstand derjenigen Mitgliedstaaten und Interessengruppen stoßen, die scharfe Einschnitte in den Bestand ihrer EU-Förderung befürchten müssten.

Es bleibt die Option einer langsamen, wenig transparenten und möglichst unspektakulären Umschichtung von EU-Geldern innerhalb der bestehenden Ausgabenblöcke. Die EU hat diesen Weg der verdeckten Umschichtung bereits beschritten: mit der »Lissabonnisierung« der Kohäsionspolitik, also der Ausrichtung der Strukturfondsförderung auf die Ziele der EU-Wachstumsstrategie, und mit der zweiten Säule der Agrarpolitik. Die bislang bekannten Überlegungen der EU-Kommission lassen erwarten, dass diese Instrumente der kaum wahrnehmbaren Modernisierung des EU-Budgets auch für den nächsten Finanzrahmen genutzt werden. Insofern könnte unter den Mitgliedstaaten ein Konsens ausgehandelt werden, der zwischen ihren divergierenden Interessen vermittelt und allen Akteuren die Chance bietet, sich als »Gewinner« zu fühlen und sich der eigenen Klientel entsprechend zu präsentieren.

Dennoch bleibt dieser Weg des graduellen Wandels problematisch, denn die oben aufgezeigten neuen Rahmenbedingungen, die mit der Wirtschafts- und Finanzkrise entstanden sind, erfordern ein mutigeres Vorgehen. Außerdem scheint sich das Europäische Parlament nicht mit diesem pragmatischen Ausweg aus dem sich abzeichnenden Verhandlungspatt zufriedenzugeben, zumal er keineswegs aus der sich abzeichnenden Sackgasse des Denkens und Handelns in Nettosaldo-Kategorien herausführen wird. Im Gegenteil – das pragmatisch-realpolitische Vorgehen könnte die verbreiteten Zweifel an der Problemlösungsfähigkeit der EU noch verstärken. Und zweifellos untergräbt diese Option der verdeckten Umschichtung die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zu dem an sich schon wenig transparenten Verfahren und dem Verhandlungsergebnis. Ohnehin herrscht in der Bevölkerung weithin Unverständnis für dieses haushaltspolitische Instrumentarium, bestehend aus mehrjährigem Finanzrahmen und Jahreshaushalten, einseitigen Ausgabenprioritäten und der Finanzierung durch nationale Abgaben. Die EU läuft Gefahr, mit einer Verschleierung der politischen Kompromissuche und dem Verzicht auf eine Begründung der Verhandlungsergebnisse einer schleichenden Delegitimierung der Union Vorschub zu leisten.

Kurzfristig besteht Handlungsbedarf, um den Konsens im Kreis der Mitgliedstaaten und mit dem Europäischen Parlament herzustellen, und lang-

fristig besteht Reformbedarf, um das Instrumentarium des mehrjährigen Finanzrahmens zukunftsfest zu machen.

## **Empfehlungen für Deutschland: Vermittlerrolle in Kooperation mit dem Europäischen Parlament**

Aus deutschem Blickwinkel ist eine Reform der Ausgabenpolitiken unabdingbar. Nach internen Berechnungen des Auswärtigen Amtes würde das unveränderte Fortgelten des Finanzrahmens bedeuten, dass der deutsche Nettobeitrag zum EU-Budget um bis zu 50 Prozent auf 12 Milliarden Euro pro Jahr ansteigen würde.<sup>8</sup> Deutschland kann also kein Interesse an einer Fortschreibung des Status Quo haben. Vielmehr findet es sich in der Rolle des Demandeurs wieder.

Dabei ist die derzeitige deutsche Verhandlungsposition eher von defensiven Festlegungen gekennzeichnet. Die Bundesregierung hat in ihrem Positionspapier<sup>9</sup> vom 25. November 2010 zwar die Ausrichtung des EU-Budgets auf die Ziele der »Europa 2020«-Strategie unterstützt; sie bekennt sich auch zu den Prinzipien des europäischen Mehrwerts und der Solidarität. Allerdings betont sie einschränkend, dass die EU nur dort mit eigenen Geldern tätig werden darf, wo sich diese Gelder auf Ebene der Union effizienter einsetzen und verwalten lassen. Außerdem solle jede Förderung aus dem EU-Haushalt befristet und degressiv ausgestaltet werden, um keine Fehlanreize zu geben. Die Bundesregierung lehnt die Einführung einer eigenen EU-Steuer ebenso ab wie eine Ausweitung der Flexibilitätsreserven und steht einer Verlängerung der Laufzeit des Finanzrahmens kritisch gegenüber.<sup>10</sup>

Die Bundesregierung scheint dennoch bestrebt, ihre Position zu vielen inhaltlichen Fragen – wie der Reform einzelner Politikbereiche und deren finanzieller Ausstattung – am Beginn des Verhandlungsprozesses noch nicht vorzeitig festzulegen. Aus deutscher Sicht gilt es unbedingt zu verhindern, dass die Finanzverhandlungen scheitern. Es liegt im integrationspolitischen Interesse Deutschlands, der stärksten Volkswirtschaft in der EU, mittels konstruktiver Vorschläge für die anderen EU-Mitgliedstaaten anschlussfähig zu bleiben. Insofern sollte es das vorrangige Anliegen der deutschen Politik sein, die zentrale Rolle des herausgehobenen Vermittlers zwischen den widerstreitenden Interessen von Nettozahlern

<sup>8</sup> Vgl. Silke Wettach, »Explosion der deutschen EU-Zahlungen befürchtet«, in: *Wirtschaftswoche*, 30.3.2010. Diese dramatische Verschlechterung der deutschen Nettozahlerposition wäre zurückzuführen auf abnehmende Rückflüsse von Strukturfondsmitteln nach Ostdeutschland, sinkende Direktzahlungen an deutsche Landwirte, zugleich steigende Zahlungen an die neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa als Folge der gestiegenen Absorptionsfähigkeit, die aus deren Wirtschaftswachstum und dem Wegfall eines Sonderrabatts bei den Eigenmittelabführungen resultiert.

<sup>9</sup> *Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission »Überprüfung des EU-Haushalts«*, 25.11.2010.

<sup>10</sup> Die Positionen der Bundesregierung werden weitgehend von den deutschen Ländern unterstützt, vgl. Bundesrat, *Beschluss zur Mitteilung der Europäischen Kommission »Überprüfung des EU-Haushalts«*, Drucksache 667/10 vom 17.12.2010.



und -empfängern, zwischen Mitgliedstaaten und Europäischem Parlament einzunehmen.

In der Frage einer neu zu erschließenden Eigenmittelquelle zur Finanzierung des EU-Haushalts lassen die Formulierung des Koalitionsvertrags und die Positionierungen der beiden Regierungsfractionen im Bundestag der Bundesregierung keinerlei Verhandlungsspielraum. Die Ablehnung einer EU-Steuer ist somit vorgezeichnet. Dennoch können sich Anknüpfungspunkte an die Zielsetzungen des EP eröffnen, die die deutsche Verhandlungsführung berücksichtigen sollte: Die von den Europaparlamentariern geforderte größere Flexibilität des EU-Haushalts könnte die Handlungsfähigkeit der EU verbessern, ohne den einmal vereinbarten Kompromiss über das Gesamtvolumen des Finanzrahmens und damit die nationalen Nettozahlungen anzutasten. Die einschlägigen Überlegungen der EU-Kommission könnten eine vernünftige Grundlage sein, um den Zielkonflikt zwischen verbindlichen, langfristig festgeschriebenen Ausgabeobergrenzen einerseits sowie den erforderlichen und gewünschten Anpassungsmöglichkeiten andererseits zu lösen. Das vorrangige Interesse der Bundesregierung, den eigenen Nettosaldo zu begrenzen, könnte durchaus mit den Interessen des EP verknüpft werden: So wollen die Europaparlamentarier mehr Flexibilität erreichen, zum Beispiel indem die Möglichkeit eröffnet wird, nicht abgerufene Gelder aus einer Haushaltsrubrik in eine andere zu verschieben. Dieses Vorhaben ließe sich verbinden mit einer gleichzeitigen Reduktion der Zahlungsermächtigungen in diesen Politikbereichen.

Langfristig sollte sich die Bundesregierung mit der Thematik einer EU-Steuer befassen. Nicht nur aus verhandlungstaktischen Gründen – weder die EU-Kommission noch das Europäische Parlament werden auf diese Forderung in Zukunft verzichten –, sondern auch aus integrations- und ordnungspolitischen Erwägungen. Eine gemeinschaftliche Besteuerung kann die engere makroökonomische Koordinierung in der EU sinnvoll ergänzen. Die konstruktive Rolle des zentralen Vermittlers lässt sich nur einnehmen, wenn langfristig geklärt ist, für welche Aufgaben der EU-Finanzrahmen benötigt wird und insbesondere wie weit die politische und fiskalische Autonomie des politischen Systems »Europäische Union« reichen soll. Ein Ansatzpunkt für diese Klärung könnte die Frage nach dem europäischen Mehrwert des EU-Budgets sein. Auch über die Legitimität des EU-Budgets sollte nochmals diskutiert werden. Letztlich geht es darum, die Suche nach einer pragmatischen Auflösung der Verhandlungssituation mit der Antwort auf die Frage nach der *finalité politique* des Integrationsprozesses zu verbinden.

# Hohe Ausgaben bedürfen neuer Legitimation: Die Gemeinsame Agrarpolitik und die Kohäsionspolitik

*Peter Becker / Bettina Rudloff*

Die Agrar- und die Kohäsionspolitik sind mit einem Anteil von insgesamt 80 Prozent des EU-Haushalts dessen nach wie vor größte Ausgabenblöcke. Angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise stehen sie daher mehr denn je im Fokus der Gespräche und Verhandlungen über den zukünftigen Haushalt 2014–2020.

Die Kohäsionspolitik wurde zuletzt 2006 reformiert. Damals diente die Ausrichtung auf die europäische Wachstums- und Beschäftigungsstrategie (Lissabon-Strategie) und deren wirtschafts-, konjunktur- und beschäftigungspolitische Aufgaben als Begründung der Strukturfondsförderung – zumindest in den alten, westeuropäischen Mitgliedstaaten. Die letzten Reformen der GAP in den Jahren 2003 und 2008 wurden extern durch die Vorgaben der Welthandelsorganisation (WTO) und intern durch die Osterweiterung angestoßen. Sie führten zu neuen Begründungen und Umschichtungen der EU-Agrarausgaben. In der traditionell dominanten ersten Säule wurden die Gelder nicht mehr zur Produktionssteuerung eingesetzt, sondern zu direkten Einkommenstransfers an die europäischen Landwirte umgewidmet. Zudem wurde die zweite Säule für den ländlichen Raum mit einem heterogenen Katalog umwelt- und regionalpolitischer Aufgaben ausgebaut, ihre Prioritäten und Instrumente wurden an die Kohäsionspolitik angeglichen.<sup>1</sup>

Hatten die vielen vorangegangenen Reformen eher den Charakter von Anpassungen innerhalb der bestehenden Strukturen, müssen beide Politikfelder heute grundsätzlich gerechtfertigt werden: Wie lässt sich die Bereitstellung immenser öffentlicher Haushaltsmittel für die Agrar- und Kohäsionspolitik begründen? Wohlfahrtsgewinne ergeben sich nur, wenn die teuren Politiken öffentliche Aufgaben übernehmen. Welche öffentlichen Güter werden also produziert und welche Eingriffe in die Marktmechanismen sind erforderlich, um für mehr Verteilungsgerechtigkeit und stabile Marktbedingungen zu sorgen? Letztlich kann nur eine fundierte Begründung die hohen Ausgaben rechtfertigen und die Weiterführung der beiden Politiken legitimieren.

<sup>1</sup> »Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)«, *Amtsblatt der Europäischen Union*, L277 vom 21.10.2005.

## Die Akteure und ihre Interessen

Gerade weil die Budgets der Agrar- und der Kohäsionspolitik ein immenses Volumen haben, konzentrieren sich die Verteilungskonflikte zwischen den Mitgliedstaaten, den EU-Organen und den Interessengruppen insbesondere auf diese beiden Bereiche. Dabei zeichnet sich nicht nur ein heftiger Streit zwischen alten und neuen EU-Mitgliedstaaten ab, also zwischen West und Ost, sondern auch zwischen alten Mitgliedstaaten mit einem starken und solchen mit einem schwächeren Agrarsektor.

### GAP: Starke Budgetdominanz alter Mitglieder

Von den Direktzahlungen der ersten Säule der GAP erhalten die Landwirte in den alten EU-15-Mitgliedstaaten derzeit jährlich etwa 82 Prozent, die neuen Mitgliedstaaten der EU-12 lediglich 17 Prozent.<sup>2</sup> Deutschland ist nach Frankreich gegenwärtig noch der größte Empfänger von Zahlungen aus der ersten Säule der GAP, gefolgt von Spanien, Italien und Großbritannien. Diese Rangfolge gründet auf historischen Zahlungen, die typischerweise für jene Produkte besonders hoch ausfielen, die in den Gründungsstaaten der EG-6 relevant waren. Eine geringfügige Umverteilung zugunsten der neuen Mitgliedstaaten findet bereits immanent im Kontext des aktuellen Finanzrahmens durch den verlangsamten Anstieg der Direktzahlungen (»phasing in«) an die EU-12 statt: 2013 werden die neuen Mitgliedstaaten Direktzahlungen in gleicher Höhe an Landwirte auszahlen können wie die alten Mitgliedstaaten – Bulgarien und Rumänien werden erst 2016 aufschließen. Damit würde sich das Volumen national verfügbarer Mittel für die neuen Mitgliedstaaten ausweiten.

Bei der noch mit wenig Mitteln ausgestatteten zweiten Säule der GAP, die für strukturpolitische Maßnahmen vorgesehen sind, zeigt sich ein anderes Muster. Denn diese Säule berücksichtigt auch speziell auf die neuen Mitglieder zugeschnittene Maßnahmen: Polen ist hier bereits der größte Empfänger, gefolgt von Italien und Spanien. Insgesamt ist bei diesen Zahlungen der Abstand aller EU-12-Staaten zu den alten Mitgliedern deutlich geringer als in der ersten Säule.

### Kohäsionspolitik: (Noch) Gleichverteilung des Budgets

Auch die Kohäsionspolitik ist ein Feld heftiger Verteilungskämpfe: In der laufenden Förderperiode werden die verfügbaren 347 Milliarden Euro ungefähr hälftig unter alten und neuen Mitgliedstaaten aufgeteilt. Insgesamt 81 Prozent sind dabei für Maßnahmen zur Erreichung des Konvergenzziels in den ärmsten Regionen reserviert, 16 Prozent für die wachstumsorientierte Förderung unter dem Ziel »Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung«. Das maximale Mittelvolumen für einen einzelnen Mit-

<sup>2</sup> Jean-Christophe Bureau/Heinz-Peter Witzke (Projektkoordinatoren), *The Single Payment Scheme after 2013: New Approach – New Targets*, Study for the European Parliament, Brüssel 2010, S. 156.

gliedstaat wird durch eine Absorptionsgrenze gedeckelt, die derzeit bei vier Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegt. Dies bedeutet, dass bei einem steigenden BIP und unveränderten Verteilungsregeln die Summe der für einen Mitgliedstaat maximal verfügbaren Fördermittel automatisch steigt.<sup>3</sup> Die Begünstigten in Mittel- und Osteuropa lehnen eine Reform dieser Mittelberechnung daher ab (oder erwägen allenfalls Anpassungen zu ihren Gunsten), während Nettozahler wie Deutschland auf die absehbare explosionsartige Steigerung des Mittelbedarfs aus dem Strukturfonds verweisen.

Derzeit ist Polen mit rund 60 Milliarden Euro der größte Empfänger in der laufenden Förderperiode. Deutschland liegt auf dem fünften Platz, weil die ostdeutschen Bundesländer noch in die höchste Förderkategorie eingestuft sind. In der nächsten Förderperiode 2014–2020 wird dies nicht mehr der Fall sein. Deutschland würde dann bei unveränderten Förderkriterien zu einem der größten Verlierer gehören.

### **Reformziel: Öffentliche Aufgaben von der am besten geeigneten Ebene leisten**

Langfristige Reformziele sollten sich aus der Antwort auf die grundsätzliche Frage ergeben, ob die Agrar- und die Kohäsionspolitik öffentliche Aufgaben erfüllen bzw. ein Marktversagen zu beheben ist. Nur in diesen beiden Fällen ergeben sich Wohlfahrtsgewinne durch öffentliche Eingriffe und Zahlungen – aus ökonomischem Nutzen erwächst so politische Legitimität. Gleichzeitig besteht selbst bei gerechtfertigten öffentlichen Aufgaben ein immenser Einspardruck, der Verschiebungen zwischen bestehenden Ausgabenbereichen zur Folge haben kann.

Die Übernahme öffentlicher Aufgaben muss nicht unmittelbar Ausgaben verursachen – sind doch neben finanziellen Anreizen andere Formen öffentlichen Eingreifens möglich, etwa ordnungsrechtliche Akte, Informationsmaßnahmen und finanzielle Sanktionen. Zudem muss nicht unbedingt die EU die geeignete Ebene für die Übernahme der Aufgaben sein. Auch der Mitgliedstaat oder die Region kommen dafür in Frage.

Jedwede Reform, auch eine Umstellung in Richtung mehr öffentlicher Aufgaben, wird das bisherige Zuwendungsmuster ändern. Daraus ergeben sich zwangsläufig Konsequenzen für die Reformbereitschaft einzelner Akteure.

### **GAP: Weg von der Verteilungsaufgabe, hin zu öffentlichen Gütern**

Im Agrarbereich sind Lebensmittel als privates Gut vom Markt bereitzustellen, es sei denn, deren Bereitstellung ist durch ein offenkundiges Marktversagen gehemmt. In diesem Fall sollten ordnungspolitische Maßnahmen

<sup>3</sup> Vgl. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), *Zukunft der EU-Strukturpolitik*, Gutachten, Mannheim, 13.2.2009, S. 131ff. Laut diesem Gutachten wurde in der laufenden Förderperiode 2007–2013 die Absorptionsgrenze von neun der zehn mittel- und osteuropäischen Staaten überschritten.

wie etwa Wettbewerbsförderung oder Marktinformationssysteme den Marktteilnehmern Anreize geben, die richtigen Produktionsentscheidungen zu treffen und somit die Steuerungsmechanismen des Marktes wieder in Funktion zu setzen. Zu den öffentlichen Aufgaben des Agrarsektors können Klima-, Boden- oder Grundwasserschutz zählen. Eine Honorierung der Landwirte für die Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter ist dann gerechtfertigt, wenn ihre Leistungen das als üblich definierte Niveau übersteigen.

Neben der Bereitstellung öffentlicher Güter ist auch die Verteilung eine klassische Aufgabe staatlicher Politik. Dabei gilt es zwischen unterschiedlichen landwirtschaftlichen Produzenten, zwischen dem Agrarsektor und anderen Sektoren, zwischen Mitgliedstaaten, aber auch global Wohlfahrt und damit Einkommen zu verteilen. Für die GAP fungierte diese Aufgabe immer auch als Reformanreiz bzw. Reformbremse. Die Umverteilung zugunsten des Agrarsektors dient der »Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung«, die als vertragliches Ziel der GAP in Artikel 39 AEUV definiert ist. Die derzeitigen Direktzahlungen basierten ursprünglich auf der Idee, die negativen Einkommenseffekte vorheriger Reformen abzufedern. Bezogen auf die interregionale Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten wirkte die GAP bislang als Mechanismus der verdeckten Umverteilung, wobei Mitgliedstaaten mit einem großen Agrarsektor bevorteilt wurden. Bezogen auf die globale Umverteilung hatte die GAP bislang eher negative Auswirkungen, indem sie konkurrenzschwache Staaten vom Weltmarkt verdrängte.

Die öffentliche Aufgabe der Marktstabilisierung des Agrarsektors ist angesichts starker Preisausschläge derzeit wieder in besonderem Maße in den Blick gerückt. Im Zuge des weltweiten Abbaus protektionistischer Maßnahmen wirken vermehrt die Marktkräfte, die ihrerseits den Produktionszyklen folgen. Die daraus resultierenden Preisausschläge setzen häufig falsche Anreize zur Produktion. Die Folge sind gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsverluste.

Prinzipiell also können agrarpolitische Eingriffe durch öffentliche Aufgaben legitimiert sein. Ist aber die EU dafür die geeignete Ebene? Diese Frage stellt sich insofern umso dringlicher, als die alte Begründungslogik für das Herzstück der Einkommensstützung zusehends entfällt. Die alten Interventionspreise können nach der EU-Binnenmarkt-Logik – nämlich durch einheitliche Preise Marktverzerrung zu vermeiden – klar dem Bereich der EU-Kompetenz zugeordnet werden. Da die neuen Direktzahlungen aber nicht mehr der Preisstützung dienen, sondern im Sinne reiner Einkommenstransfers immer auch politisch vermarktet werden, lassen sie sich folgerichtig auch als sozialpolitische Leistungen für Landwirte interpretieren. Für solche Zahlungen aber müssten die Mitgliedstaaten verantwortlich sein, was die prinzipielle EU-Kompetenz für diesen Teil der GAP in Frage stellt. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die bestehende Output-Legitimation der GAP, die durch Steigerung der ökonomischen Effizienz stetig verbessert worden ist, durch eine neue Input-Legitimation ergänzt. Denn indem das Europäische Parlament (EP) nun erst-

mals im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mitentscheidet, wurde ein Schritt zu mehr Bürgerbeteiligung vollzogen.

### **Kohäsionspolitik: Zwischen Verteilung und öffentlichen Gütern**

Die Verteilungsaufgabe der EU-Kohäsionspolitik und das vertragliche Ziel der Kohäsion sind die wichtigsten Ansatzpunkte für die Bemühungen um innergemeinschaftliche Solidarität. Die stärkere Ausrichtung auf die EU-Wachstumsstrategie »Europa 2020« stellt diese klassische Verteilungsfunktion jedoch zunehmend in Frage. Grundsätzlich bestehen Zweifel, ob die EU die geeignete Ebene ist, um über öffentliche Aufgaben wie die Förderung wachstums- und beschäftigungsorientierter öffentlicher Güter im Bereich der Bildungspolitik, die Forschungsförderung oder die Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu entscheiden, und ob der EU-Haushalt das beste Instrument ist, diese Aufgaben zu bestreiten. Die Kompetenzordnung des Vertrags von Lissabon ordnet die Politikfelder Bildung, Forschung, Soziales und Beschäftigung dem Bereich der geteilten Zuständigkeiten zu – gemäß Subsidiaritätsprinzip sind in diesen Politikfeldern also zunächst die Mitgliedstaaten gefordert, geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Für die interregionale Kooperation beim europaweiten Infrastrukturausbau hat sich die Frage der Zuständigkeit bislang kaum gestellt – seitdem die EU aber nationalstaatliche und in Förderstaaten auch regionale Aufgaben übernommen hat und finanziert, wird diese Frage umso lauter geäußert. Hinzu kommt, dass die gemeinschaftliche Steuerung eines europäischen wirtschaftlichen Modernisierungsprozesses nicht unbedingt auf das Instrument großer europäischer Fördertöpfe angewiesen ist. Es wäre auch an Vorgaben der Wettbewerbspolitik zu denken. Zweifellos erfordert die Orientierung an der »Europa 2020«-Strategie eine bessere Abstimmung der Förderprioritäten der unterschiedlichen Fonds und eine enge Abstimmung mit den Instrumenten der »Europa 2020«-Strategie<sup>4</sup> sowie zwischen beteiligten Ebenen: Während die EU-Kommission und das EP eine verbindlichere strategische Steuerung der Förderprogramme im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik anstreben, wollen die Mitgliedstaaten und ihre Regionen den Einfluss und die Vorgaben der EU-Kommission minimieren, um die eigenen Handlungs- und Förderspielräume auszudehnen.

Die Legitimität der Kohäsionspolitik als klassisches Instrument europäischer Solidarität wird somit gestärkt durch die Einbindung nationaler und regionaler politischer Akteure in die Gestaltung der Politik.

### **Handlungsoptionen und Reformvorschläge: Welche öffentlichen Aufgaben sind zu leisten?**

Die EU-Kommission wird ihre Initiativvorschläge für Reformen in beiden Politikfeldern kurz nach ihrem Vorschlag für den nächsten mehrjährigen

<sup>4</sup> Die Europäische Kommission spricht von einem »strategischen Programmplanungsansatz« und von »Entwicklungs- und Innovationspartnerschaften« mit den Regionen.

Finanzrahmen im Juli 2011 unterbreiten. Bei der GAP wird im Sinne des Lissabonner Vertrags erstmals das EP mitentscheiden.

### **GAP: Reformvorschläge mit steigendem Grad öffentlicher Aufgaben**

Im November 2010 stellte die Kommission drei Reformoptionen vor, die der Logik öffentlicher Aufgaben folgen. Dabei betont sie in unterschiedlichem Maße, dass die Zahlungen nur noch auf öffentliche Leistungen des Agrarsektors beschränkt werden sollen.<sup>5</sup> Option 1 setzt den Akzent vor allem auf die Verteilungsaufgabe, indem sie Direktzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten auszugleichen sucht. Option 2 schlägt eine Verschiebung von der Verteilung zu mehr öffentlicher Leistung im Umweltbereich vor, also ein »Greening« der GAP. Hierbei soll eine Basisförderung im Sinne einer Direktzahlung nach jetzigem Muster ergänzt werden können durch regionale Zahlungen und solche für besondere Umweltleistungen. Die dritte und radikalste Option votiert dafür, nur noch öffentliche Güter bereitzustellen. Demnach soll die jetzige erste Säule komplett abgebaut werden und an deren Stelle eine Entlohnung ausschließlich für Umweltleistungen treten. Die derzeitige zweite Säule der GAP würde sich auf Klima- und Umweltaspekte konzentrieren. Die Kommission bleibt allerdings eine Konkretisierung schuldig, welche Umweltleistungen unter der Option 3 sowohl in der ersten als auch in der zweiten Säule erbracht werden sollen und über welchen Umfang hinaus EU-Zahlungen für Leistungen erfolgen sollen, die während der Produktion ohnehin zu erbringen sind. Eine Unterscheidung zwischen erster und zweiter Säule erscheint nach Option 2 und 3 indes obsolet. Es bleibt unklar, ob die neuen umweltbezogenen Maßnahmen der ersten Säule einfach entsprechend der heutigen zweiten Säule operationalisiert werden sollten.

Eine konsequente Umsetzung der Idee, ausschließlich öffentliche Güter zu honorieren, würde eine Reform bedeuten, die noch über die radikalste Option 3 hinausgeht – nämlich die komplette Auflösung der bestehenden Sektorpolitik: Geht es wirklich ausschließlich um zu honorierende öffentliche Aufgaben, sollte es jedem Marktakteur offenstehen, sie zu erfüllen. Wenn die Landwirtschaft öffentliche Güter besser oder in größerem Umfang bereitstellt als ihre Konkurrenten, wird sie sich im Wettbewerb durchsetzen. Dies entspräche auch der WTO-Maxime, keine branchenbezogenen Subventionen zu erlauben, die bislang durch eine Ausnahmeregelung für Agrarsubventionen möglich waren. Die zweite Säule müsste anschließend ebenfalls vollständig geöffnet und könnte letztlich in die Kohäsionspolitik überführt werden. Gegen diesen radikalen Weg spricht, dass mit ihm ein Totalverlust bislang bekannter Rückflüsse für die Mitgliedstaaten bzw. von Auszahlungen an deren Landwirte verbunden ist. Insofern erscheint es unwahrscheinlich, dass der Weg in Richtung dieser bislang auch politisch nicht eingebrachten Option eingeschlagen wird. Zu-

<sup>5</sup> Europäische Kommission, *Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen*, KOM(2010) 672 endg., 18.11.2010.

dem könnte diese Lösung auch negative Effekte für öffentliche Güter zeitigen, indem gerade die Landwirtschaft möglicherweise in ganzen Regionen unrentabel wird – mit negativen Umweltauswirkungen auf natursensible Regionen, die der extensiven Bewirtschaftung bzw. der Landschaftspflege bedürfen. Eine Berücksichtigung von Koppelprodukten, die gerade durch landwirtschaftliche Akteure und deren Produktion stattfindet, kann daher sinnvoll sein. Auch können sich Synergien ergeben, da der Agrarsektor unmittelbar auf eine Vielzahl von Umweltressourcen einwirkt und Lektionen genutzt werden können, die Landwirte aus bisherigen Umweltmaßnahmen gelernt haben.

### **GAP: Heutige Empfängerstaaten verlieren wenig bei öffentlicher Güterhonorierung**

Bei konstantem Agrarbudget führt jede Reform zu einer Änderung der Budgetverteilung zwischen den Mitgliedstaaten. Insbesondere die neuen Mitglieder werden versuchen, ihre bisherige Benachteiligung in der ersten Säule zu minimieren. Als Eckpunkt der Verhandlungen dient der Status Quo im letzten Jahr des aktuellen Finanzrahmens, also 2013. Für die erste Säule ist der Bestand auch dann gesichert, wenn kein erfolgreicher Haushaltskompromiss zustande kommt – läuft dieses Budget doch im Unterschied zu dem für die zweite Säule oder die Kohäsionspolitik zunächst bis zum Jahr 2016 weiter.<sup>6</sup> Welche Art von Umverteilung aber zöge längerfristig die Konzentration der Zahlungen auf öffentliche Umweltgüter nach sich? So wie sich bisher die nationalen Plafonds für Direktzahlungen an historischen Produktionsmengen ausrichten, wäre eine Bindung an die jeweiligen Beiträge der Mitgliedstaaten zu öffentlichen Leistungen denkbar. Zieht man den Anteil an ökologischer Landwirtschaft als Verteilungskriterium heran, büßten Frankreich und Deutschland nach Schätzungen etwa drei Prozentpunkte gegenüber der jetzigen Mittelverteilung ein.<sup>7</sup> Insgesamt würde das Budget für die alten Mitgliedstaaten immer noch steigen, während die neuen Mitgliedstaaten insgesamt bis zu zwei Prozent verlieren. Abhängig vom definierten Zuteilungsschlüssel muss es somit nicht zu einer umfassenden Budgetverschiebung kommen.

<sup>6</sup> Anhang VIII der »Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003«, *Amtsblatt der Europäischen Union*, L30/76 vom 31.1.2009.

<sup>7</sup> Bureau/Witzke (Projektkoordinatoren), *The Single Payment Scheme after 2013* [wie Fn. 2], S. 156; Felice Adinolfi/Jonathan Little/Albert Massot, *The CAP towards 2020: Possible Scenarios for the Reallocation of the Budget for Direct Payments*, Note for the European Parliament, Brüssel 2011.



### **Kohäsionspolitik: Heutige Empfängerstaaten gewinnen deutlich bei öffentlicher Güterhonorierung**

Die Europäische Kommission unterstrich in der aktuellen Reformdebatte ihr Ziel, mit der Ausrichtung auf die EU-Wachstumsstrategie »Europa 2020« auch die Kohäsionspolitik stärker darauf zu fokussieren, eine verlässliche und ausreichende Bereitstellung öffentlicher Güter zu fördern.<sup>8</sup> Die Konzentration auf ausschließlich europäische öffentliche Aufgaben würde allerdings radikale Konsequenzen auch für diesen Politikbereich haben. Die Relativierung der traditionellen Verteilungsfunktion der Kohäsionspolitik schwächt das Prinzip, dass die Mittel aus den Strukturfonds für die ärmsten Regionen und Mitgliedstaaten reserviert sind. Der Schwerpunkt der europäischen Strukturfondsförderung würde sich im Zuge dessen noch stärker auf die mittel- und osteuropäischen Staaten (MOEL) verlagern. Dies steht im Widerspruch zu den Interessen der alten EU-Mitglieder. Auch die EU-Organen sind um eine höhere Sichtbarkeit der heutigen Förderprogramme in allen Mitgliedstaaten bemüht – zumal gerade in den neuen Mitgliedstaaten erkennbar ist, dass es Probleme bereitet, überhaupt geeignete Projekte zu entwickeln. Eine bloße Erhöhung der Fördersummen ist deshalb keine Option – vielmehr bedarf die Kohäsionspolitik einer Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen der erweiterten EU, die zudem in einer tiefen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Verschuldungskrise steckt.

Die EU-Kommission versucht, durch Konzentration auf die strategische Lenkung und die Vorgabe europaweiter Förderziele die Zielkonflikte in der Kohäsionspolitik auszubalancieren, die dem Subsidiaritätsprinzip geschuldet sind. Dabei setzt sie auf größtmögliche Freiheit bei der Umsetzung auf regionaler Ebene. Gleichzeitig werden jedoch schärfere Kontrollen und Evaluierungen gefordert, um die Effizienz zu erhöhen – so zum Beispiel vom Europäischen Rechnungshof oder dem Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments.

Hiermit verbunden ist zunächst der Zielkonflikt zwischen strategischer Steuerung auf EU-Ebene und dezentraler Umsetzung in den Regionen. Der Wunsch der Länder und Regionen nach Autonomie und Flexibilität steht in einem Spannungsverhältnis zur Kohäsionspolitik als langfristige, durch Mehrjahresprogramme festgeschriebene Förderpolitik. Die Möglichkeit der schnellen Anpassung regionaler Förderprogramme birgt die Gefahr der Politisierung – bei Regierungswechseln oder Personalveränderungen in den Mitgliedstaaten oder den Regionen könnten andere Förderprioritäten gesetzt werden, die weniger auf langfristige Wachstumsziele als auf kurzfristigen Nutzen ausgerichtet wären. Umgekehrt erfordern die Mehrjahresprogramme (mit ihrem ohnehin langen Vorlauf) ein sehr hohes Maß an Prognosefähigkeit, um die richtigen Förderprioritäten festzulegen. Dies verstärkt das Festhalten an bewährten Programmen und Schwerpunkten

<sup>8</sup> Europäische Kommission, *In Europas Zukunft investieren, Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*, Luxemburg, November 2010.

und an möglichst flexibel zu handhabenden Prioritätsachsen – die Zielgenauigkeit nimmt folglich ab.

Wenn ein Ausgleich zwischen diesen gegensätzlichen Zielen von allen Akteuren in den Regionen, den Mitgliedstaaten und den Unionsorganen mitgetragen werden soll, ist eine pragmatische Reform der Kohäsionspolitik erforderlich, die sich zunächst auf die Implementierung konzentrieren sollte. Die Betonung der Konditionalität der Fördermaßnahmen, eine klarere strategische Ausrichtung der Programme, verbindliche Zielvereinbarungen und eine verbesserte Ergebnisorientierung werden die Elemente sein, die bei einer Reform im Kleinen zum Tragen kommen können.

## Empfehlungen und deutsche Position

### **GAP: Mehr öffentliche Aufgaben auch für Deutschland als großem Empfänger von Agrarzahlungen**

Im Bereich der GAP ist es für Deutschland unter fiskalischen Gesichtspunkten rational, eine Reform zu vermeiden bzw. Verluste zu minimieren, die bei einer Reform zu erwarten sind. Die faktische Garantie der Zahlungen der ersten Säule bis 2016 bestärkt die Bundesregierung darin. Mit ihrem Positionspapier von Mitte Februar 2011 folgt sie denn auch Option 2 der Kommissionsmitteilung (siehe oben, S. 54).<sup>9</sup> Sie macht aber gleichzeitig deutlich, dass sie gewillt ist, eine bessere Mittelverteilung zugunsten der alten Mitgliedstaaten zu erreichen. Zwar stärkt auch diese Option die wohlfahrtssteigernde Honorierung der Erbringung öffentlicher Aufgaben, gleichzeitig gibt es aber gerade bei der konkreten Ausgestaltung von Option 2 viele Unklarheiten. Zudem wird erwartet, dass der steigende Kontrollaufwand hohe Umsetzungskosten verursacht, was die echten Netto-Rückflüsse verringert. Die genaue Abschätzung der Umsetzungskosten ist somit notwendig und könnte ergeben, dass die ausschließliche Ausrichtung auf öffentliche Güter gemäß Option 3 (siehe oben, S. 54) auch aus Budgetgründen vorzuziehen ist. Zudem kann ein großer Nettozahler das Argument öffentlicher Aufgaben generell in den Verhandlungen auch über andere Ausgabenbereiche geltend machen. Nicht zuletzt lässt sich die Akzeptanz in der Bevölkerung dafür steigern, eine Berufsbranche besonders stark zu unterstützen, wenn deren öffentliche Leistungen erkennbar werden.

Die Instrumente der zweiten Säule zur Förderung des ländlichen Raums sollten stärker an die Kohäsionspolitik angeglichen oder gar in diese überführt werden – sind doch ohnehin viele Einzelmaßnahmen identisch.

Wenn öffentliche Umweltgüter in den Mittelpunkt der GAP geraten, sollte bedacht werden, welche internationalen Auswirkungen ihre Förderung hat: Unter jetzigen, von der WTO vorgegebenen Bedingungen sind

<sup>9</sup> Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission »Die GAP bis 2020«, 28.1.2011.

ökologisch begründete und regional zugeschnittene Zahlungen an Landwirte erlaubt. Da die EU ihre bisherigen WTO-Kürzungsverpflichtungen mehr als erfüllt, kann sie sogar ihre aktuellen, nicht für ökologische Zwecke bestimmten Subventionen erhöhen. Jede Art von Subventionierung – auch wenn diese durch öffentliche Aufgaben begründet sind – unterstützt aber die Wettbewerbsfähigkeit eines Staates auch zu Lasten anderer, ärmerer Länder. Dies umso mehr, wenn eine stärkere Umweltausrichtung einhergeht mit nichttarifären Maßnahmen, indem beispielsweise höhere Umweltstandards als Importbedingung definiert werden. Für Beitrittskandidaten sind landwirtschaftliche Hilfen zur Heranführung an diese neuen Bedingungen anzupassen. Auch für schwächere Handelspartner sind Maßnahmen zu ergreifen, die sie in die Lage versetzen, Importbedingungen zu erfüllen, die eine Reform eventuell begleiten.

### **Kohäsionspolitik:**

#### **Neue öffentliche Aufgaben und mehr Effizienz ohnehin rational**

In der Kohäsionspolitik kann Deutschland anders als bei der GAP nicht an einer Fortschreibung des Status Quo interessiert sein: Zum einen wird sich die EU-Förderung deutlich verringern, wenn die ostdeutschen Bundesländer nicht mehr in die Förderkategorie »Regionales Wachstum und Beschäftigung« eingestuft sind. Deshalb fordern die Bundesregierung und diese Länder eine angemessene Übergangsregelung und ein »Schutznetz«, das sie vor radikalen Einschnitten und einem abrupten Abbruch der EU-Strukturfondsförderung bewahren soll. Die Idee, ein drittes Förderziel für solche Übergangsregionen zu schaffen, sollte jedoch nicht unterstützt werden. Die Erfahrung zeigt, dass die Schaffung solcher Ziele zu einer dauerhaften Förderung führen und die Gefahr von Mitnahmeeffekten erhöhen würde. Stattdessen sollten Anreize verstärkt werden, die den Regionen die Möglichkeit bieten, aus der EU-Förderung »herauszuwachsen«.

Zum anderen kann die Fortschreibung der derzeitigen Regeln für die Verteilung unter den Mitgliedstaaten und der Absorptionsgrenze zu einer Explosion der Mittelzuflüsse zugunsten der MOEL und zu Lasten alter Mitgliedstaaten führen. Dies würde für die angrenzenden ostdeutschen Länder eine neue Runde einläuten im Wettbewerb mit den neuen Mitgliedstaaten um Unternehmensansiedlungen, die Schaffung von Arbeitsplätzen und im Kampf gegen die Abwanderung. Außerdem wären Fehlallokationen vorgezeichnet, die in der Vergangenheit zum Beispiel EU-finanzierte Infrastruktur-Ruinen hervorgebracht haben. Um dies zu vermeiden, sollte konsequent geprüft werden, ob die Fördermaßnahmen nachhaltig wirken, und sollten Fördergelder in das EU-Budget zurückfließen, wenn in einer Region kein sinnvolles Projekt gefördert werden kann oder eine nationale Ko-Finanzierung nicht möglich ist.

Da die Bundesregierung wie auch andere Nettozahler in der EU fordern, das Volumen des Finanzrahmens einzufrieren, wird es nur durch Umschichtungen zwischen den Förderprioritäten und Politikbereichen möglich sein, Rückflüsse zu sichern und starke Einschnitte in der GAP und bei

den Strukturfonds abzuwenden. Das deutsche Beharren auf der europa-  
weiten Förderung, die an den Zielen der »Europa 2020«-Strategie ausgerich-  
tet ist, erscheint aus dem Blickwinkel eines an hohen Rückflüssen inter-  
essierten Nettozahlers verständlich. Grundsätzlich sollte die Bundesregie-  
rung also die EU-Kommission bei dem Versuch unterstützen, die Kohä-  
sionspolitik auf die Ziele der »Europa 2020«-Strategie auszurichten und  
damit zugleich zu erreichen, dass die Mittel in der Kohäsionspolitik effi-  
zienter und im Hinblick auf Konditionalität und Qualität besser verwendet  
werden. Letztlich kann auf diesem Wege auch die Akzeptanz in der Gesell-  
schaft für hohe Ausgaben steigen – gerade in Zeiten einer Wirtschafts- und  
Finanzkrise.

## Handlungsfähigkeit durch politische Führung in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Annegret Bendiek

Der Vertrag von Lissabon nährte die Hoffnung auf stärkere europäische Institutionen und eine effizientere und handlungsfähigere Politik der EU. In deren Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist davon derzeit jedoch wenig zu sehen. Die GASP ist in einem beklagenswerten Zustand: Weder spricht Europa in puncto Nordafrika mit einer Stimme noch hat es eine kohärente Position, was den Umgang mit Russland oder ein Waffenembargo gegenüber China betrifft. Immer wieder verzögern oder verhindern einzelne Mitgliedstaaten die Formulierung gemeinsamer GASP-Positionen. Der französische Versuch, die 2007 geschaffene Union für das Mittelmeer zu dominieren, zeigt dies genauso wie das nicht abgestimmte Verhalten Deutschlands, Großbritanniens und Frankreichs bei der Entscheidung, eine Flugverbotszone über Libyen einzurichten. Auch der Hohen Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik ist es bislang nicht gelungen, die Kakophonie Europas in außen- und sicherheitspolitischen Fragen abzustellen. Bei der Reaktion auf die Umbrüche in Nordafrika trat Catherine Ashton hinter einzelne Staats- und Regierungschefs zurück und begnügte sich damit, den kleinsten gemeinsamen Nenner der EU-27 umzusetzen. Ihre Initiatorrolle dagegen nahm sie kaum wahr.<sup>1</sup> Nach wie vor finden keine wichtigen gemeinsamen politischen Weichenstellungen statt, die über das Programm einer »Partnerschaft für Demokratie und geteilten Wohlstand« hinausgehen. Genauso wenig gibt es die verbindliche Formulierung und Umsetzung einer GASP, die etwa über die Sanktionspolitik und Eröffnung einer EU-Vertretung in Benghasi zur Koordinierung der Hilfeleistung hinausginge.<sup>2</sup>

Diese politische Uneinheitlichkeit hat schwerwiegende Folgen für Ansehen, Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit der EU. So hat etwa der wichtigste außenpolitische Partner der EU, die USA, den USA-EU-Gipfel im Frühjahr 2010 abgesagt. Im Herbst 2010 fand er dann doch statt, aber nur

<sup>1</sup> Vgl. Catherine Ashton, *Speech of High Representative Catherine Ashton on Main Aspects and Basic Choices of the CFSP and Security Policy and the Common Security and Defense Policy*, Brüssel, 11.5.2011; dies., *Speech on the Situation in the Southern Neighbourhood and Libya*, European Parliament, Straßburg, 9.3.2011; *EU Commission Launches Ambitious Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, IP/11/268, 8.3.2011.

<sup>2</sup> Als schlagendes Beispiel für eine erfolgreiche europäische Außen- und Sicherheitspolitik gilt die EU-Initiative unter deutscher Ratspräsidentschaft 1999 zum Stabilitätspakt für Südosteuropa. Vgl. Marie-Janine Calic, *Welche Zukunft für den Balkan-Stabilitätspakt?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2003 (SWP-Studie 11/03); Franz-Lothar Altmann, *EU und Westlicher Balkan. Von Dayton nach Brüssel: ein allzu langer Weg?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2005 (SWP-Studie 1/05).

als Randerscheinung des NATO-Lissabon-Gipfels. Die Staatsbesuche Barack Obamas in Warschau und London im Mai 2011 zeigten schließlich, dass die USA es vorziehen, sich mit wichtigen Mitgliedstaaten direkt ins Benehmen zu setzen.<sup>3</sup>

Zahlreiche Beobachter führen die mangelnde gemeinsame Handlungsfähigkeit der EU in außen- und sicherheitspolitischen Fragen darauf zurück, dass Gemeinschaftspolitiken, GASP und 27 nationale Außenpolitiken nebeneinander existieren.<sup>4</sup> Es fehlt der GASP nicht nur an strategischer Fokussierung gegenüber spezifischen Regionen, sondern auch an einer europäischen Innenpolitik bzw. demokratischen Entscheidungsverfahren, die sie legitimieren könnten.<sup>5</sup>

Um den beschriebenen Defiziten entgegenzuwirken, stehen der EU und ihren Mitgliedstaaten zwei Optionen offen. Die erste läuft darauf hinaus, institutionelle Reformen, wie im Lissabonner Vertrag vorgesehen, konsequent umzusetzen, um das Ziel einer politischen Union und damit auch einer handlungsfähigen GASP zu erreichen. Dies ist allerdings bisher nicht gelungen. Eine zweite, bessere Option setzt voraus, dass die EU nur dann dauerhaft außenpolitische Gestaltungskraft gewinnt, wenn Mitgliedstaaten, ob einzeln oder in Gruppen, bereit sind, politische Verantwortung und damit Führung zu übernehmen, notfalls auch außerhalb der GASP.<sup>6</sup> Vor allem die drei großen Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien sind gefragt, inhaltlich überzeugende Ziele und Strategien einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik zu entwickeln. Gleichzeitig müssten sie die anfallenden (innen)politischen und ökonomischen Kosten übernehmen, um auch andere Mitgliedstaaten von ihren Zielen zu überzeugen.

<sup>3</sup> Die (un)regelmäßigen Treffen zwischen der Hohen Vertreterin und der amerikanischen Außenministerin änderten daran nichts. Siehe zuletzt Catherine Ashton, *Remarks Following the Meeting with U.S. Secretary of State Hillary Rodham Clinton*, Speech/11/345, Washington, D.C., 17.5.2011.

<sup>4</sup> Vgl. Panos Koutrakos, »Legal Basis and Delimitation of Competence in EU External Relations«, in: Marise Cremona/Bruno de Witte, *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Oxford u.a. 2008, S. 171–198; Jeremy Richardson, »Policy-making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup«, in: ders. (Hg.), *European Union: Power and Policy-making*, Abington u.a. 2006; S. 4–30; Reinhardt Rummel, *Zusammengesetzte Außenpolitik: Westeuropa als internationaler Akteur*, Kehl am Rhein 1982.

<sup>5</sup> Vgl. Alvaro de Vasconcelos (Hg.), *A Strategy for EU Foreign Policy*, Paris: EUISS, Juni 2010 (EUISS Report; 7); Jolyon Howorth, »The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain?«, in: *Journal of Common Market Studies*, 48 (2010) 3, S. 455–474.

<sup>6</sup> Vgl. zu Führung Eckhard Lübkemeier, *Führung ist wie Liebe. Warum Mit-Führung in Europa notwendig ist und wer sie leisten kann*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2007 (SWP-Studie 30/07); Annegret Bendiek, *Perspektiven der EU-Außenpolitik. Plädoyer für eine Wiederbelebung des Weimarer Dreiecks*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Aktuell 5/08); Christoph Schwegmann, *Die Jugoslawien-Kontaktgruppe in den Internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 2003.

## Handlungsfähigkeit durch Integration

Die EU ist international nur eingeschränkt handlungsfähig, da ihre Mitgliedstaaten sich selten auf gemeinsame Politiken einigen können. Gelingt dies doch einmal, scheitert das Vorhaben häufig an der Umsetzung. Laut Artikel 32 EUV sollen die Mitgliedstaaten ihr Vorgehen zu jeder außen- und sicherheitspolitischen Frage von allgemeiner Bedeutung im Europäischen Rat und im Rat der EU abstimmen. Diese Forderung ist aber rechtlich nicht bindend und wird deshalb kaum je eingelöst. Befürworter institutionalistisch inspirierter Lösungsvorschläge sehen das Einstimmigkeitsprinzip als Stolperstein. Es erstreckt sich »auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik« (Artikel 24 (1) EUV). Auch der Vertrag von Lissabon enthält dieses Prinzip. Mit der Ernennung der Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik der Union und der Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) sollten die Dissonanzen in der europäischen Außenpolitik überwunden oder zumindest spürbar verringert werden.<sup>7</sup> Ein institutionelles Zentrum europäischer Außenpolitik sollte entstehen, das die intergouvernementalen und die supranationalen Elemente auswärtigen Handelns der Union verklammert und so Kohärenz schafft.<sup>8</sup> Hochrangige nationale Außenpolitiker können zu Sonderbeauftragten der EU ernannt werden, um die europäische Dimension der GASP aufzuwerten.

Die bisherige Umsetzung dieser Vertragsklauseln ist allerdings eher ernüchternd. Bevor die GASP handlungsfähig werden kann, müssen einige Probleme aus dem Weg geräumt werden.<sup>9</sup>

Die erste Hohe Vertreterin versteht sich eher als Organ der Mitgliedstaaten denn als Strategin einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass sie von ihrem Vorschlagsrecht nach Artikel 27 (1) EUV bisher kaum Gebrauch gemacht hat.<sup>10</sup> Verfechter einer Stärkung der EU-Institutionen, um die GASP handlungsfähig zu machen, kritisieren dieses Amtsverständnis. Sie beklagen, Catherine

<sup>7</sup> Vgl. dazu Julia Lieb/Andreas Maurer, *Europas Rolle in der Welt stärken. Optionen für ein kohärentes Außenhandeln der Europäischen Union*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2007 (SWP-Studie 15/07); Martin Kremer/Julia Lieb, *Aufbau mit Weitsicht. Der Europäische Auswärtige Dienst als Chance für die EU-Außenpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2010 (SWP-Aktuell 2/2010).

<sup>8</sup> Matthias Dembinski, *Die Bürokratisierung der EU-Außenpolitik: Der Lissabon-Vertrag setzt auf Verlässlichkeit und Regelorientierung*, Frankfurt a. M. 2009 (HSFK-Standpunkte; 1/2009).

<sup>9</sup> Vgl. Nicolai von Ondarza, *Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung in den reformierten Strukturen der Europäischen Union*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2011 (SWP-Studie 8/2011).

<sup>10</sup> Das neue Verhältnis von Hoher Vertreterin, Politischem und Sicherheitspolitischem Komitee und Kommission wurde im Rechtsakt zur Pirateriebekämpfung vor Somalia definiert, vgl. »Gemeinsame Aktion 2008/851/GASP des Rates vom 10. November 2008 über die Militäroperation der Europäischen Union als Beitrag zur Abschreckung, Verhütung und Bekämpfung von seeräuberischen Handlungen und bewaffneten Raubüberfällen vor der Küste Somalias«, *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 301, 12.11.2008.

Ashton sehe sich nicht als eigenständiger Akteur mit der Aufgabe betraut, die Mitgliedstaaten anzuleiten und das Interesse der EU stellvertretend für ihre Mitgliedstaaten zu formulieren. Vielmehr beschränke sie ihre Aufgabe darauf, das (heterogene) Meinungsbild der Mitgliedstaaten abzubilden sowie den allgegenwärtigen Dissens und den kleinsten gemeinsamen Nenner zu verwalten. Auch der ihr unterstellte EAD könne bisher wenige der hohen Erwartungen erfüllen. Er habe zwar zum Jahresbeginn 2011 seine Tätigkeit aufgenommen, doch lasse diese noch keine Rückschlüsse auf Ashtons inhaltliche Prioritäten zu. Ob und wie die Sonderbeauftragten der EU weiterarbeiten werden, sei ebenfalls ungewiss. Das Personal im neuen EAD arbeite pragmatisch und mit ungeklärten Weisungssträngen. Systeme der Berichterstattung seien bisher weder modernisiert noch vereinheitlicht und die personelle Zusammensetzung der Teams in Brüssel und in Drittstaaten sei nicht von personalpolitischen Maßnahmen flankiert worden.

Viele politische Beobachter sind der Ansicht, dass der EAD nicht in der Lage sein wird, seinen hybriden Charakter zu überwinden. Deshalb wird er auch kaum dazu beitragen können, die strukturellen Probleme der GASP als zusammengesetzte Außenpolitik aller 27 Mitgliedstaaten zu lösen. Diese dürften, soweit absehbar, nicht zu weitreichenden Souveränitätstransfers bereit sein. Mehrheitsverfahren in der GASP sind keine realistische Option. Die Mitgliedstaaten werden ihre außenpolitischen Kompetenzen nicht der EU unterordnen, ohne vorher zu wissen, welche politischen Inhalte damit einhergehen. Die supranationale Integrationseuphorie ist einer Betonung mitgliedstaatlicher demokratischer Prozesse gewichen, die auch die GASP erfasst hat.<sup>11</sup> Eine politische Union in der GASP ist heute daher weiter entfernt denn je.<sup>12</sup> Das in Artikel 1 EUV bestätigte Integrationsziel »einer immer engeren Union der Völker Europas« bestimmt zwar formal noch immer die Richtung des Integrationsprozesses. Spätestens seit der Osterweiterung der EU auf 27 Staaten und den negativen Referenden zum Verfassungsvertrag interpretieren die Mitgliedstaaten dieses Ziel jedoch sehr viel stärker im Kontext innenpolitischer und nationaler demokratischer Prozesse. Das Bundesverfassungsgericht hat im Juni 2009 diese veränderte politische Einstellung zur Union aufgenommen und auf die verfassungsrechtlichen Schranken einer schleichenden Europäisierung der Außen- und Sicherheitspolitik hingewiesen.<sup>13</sup>

Als gravierendes Problem erweist sich nicht zuletzt, dass die GASP in ihrer derzeitigen Verfasstheit demokratiepolitischen Anforderungen nicht gerecht wird. Skepsis gegenüber einer stärker von der Hohen Vertreterin

<sup>11</sup> Vgl. Annegret Bendiek/Jürgen Neyer, »Das ernüchterte Europa«, in: *Financial Times Deutschland*, 29.12.2009.

<sup>12</sup> Annegret Bendiek, *Neuer Europäischer Realismus. Abschied von der Idee einer einheitlichen Außen- und Sicherheitspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2010 (SWP-Aktuell 10/2010).

<sup>13</sup> Vgl. Kommentare zum Urteil bei Martin Höpner u.a., »Kampf um Souveränität? Eine Kontroverse zur europäischen Integration nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 51 (Juni 2010) 2, S. 323–355.



und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission gelenkten GASP, die auch ihren Namen verdient, wird oftmals als Ausdruck bloßer nationaler Souveränitätsvorbehalte kritisiert. Diese Kritik greift allerdings zu kurz und reflektiert zu wenig den außerordentlichen Erfolg der nationalstaatlichen Demokratie als Garant des Friedens. Demokratien haben noch nie gegeneinander Krieg geführt.<sup>14</sup> Diese durchaus vorzeigbare Bilanz auf dem Altar supranationaler Visionen auch in der GASP zu opfern erscheint vielen zu Recht als zumindest voreilig. Denn es ist unsicher, ob eine europäische und damit demokratisch nur indirekt kontrollierte Außen- und Sicherheitspolitik weiterhin so erfolgreich wäre. Das Zögern der Mitgliedstaaten, umfassenden Souveränitätsverzicht in Außen- und Sicherheitspolitik zu akzeptieren, ist nicht weiter verwunderlich, handelt es sich hier doch um einen überaus sensiblen Politikbereich, der demokratisch verfasst und rechtsstaatlich eingebunden sein muss.

Hält man am vertraglich verankerten Ziel einer GASP im Rahmen der EU-27 fest, dann müssen zentrale Problembereiche angegangen werden. Dazu gehört auch, nationalstaatliches Souveränitätsdenken zu Gunsten der europäischen Einheit in der Außen- und Sicherheitspolitik zu überwinden, die der Leitidee »Frieden durch Integration« folgt. Die Umsetzung dieser GASP-27 ist zum heutigen Zeitpunkt aber nur schwer denkbar. Diese Idee bleibt eine Antwort auf die Frage schuldig, wie eine handlungsfähige GASP und eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik kurz- und mittelfristig realisiert werden können.

### **Die bessere Alternative: Handlungsfähigkeit durch politische Führung**

Der gegenwärtige Zustand der GASP ist zwar ernüchternd, aber nicht hoffnungslos. Eine stimmige und gestaltungsmächtige Außenpolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten kann auf Basis der bestehenden Institutionen verwirklicht werden. Die Konzentration auf die institutionellen Strukturen der GASP darf nicht den Blick darauf verstellen, dass Institutionen für konkrete Politik zwar wichtig, aber dennoch nur Mittel zum Zweck sind.<sup>15</sup> Sie dienen der Umsetzung politischer Inhalte und leiten daraus ihre Existenzberechtigung ab. Institutionen können Politik unterstützen, aber niemals ersetzen. Die GASP leidet darum weniger an einem institutionellen als vielmehr an einem politischen Defizit.<sup>16</sup> Institutionelle Reformen der GASP, wie sie durch den Lissabonner Vertrag eingeführt

<sup>14</sup> Vgl. zum Theorem des demokratischen Friedens Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), *Auszüge aus dem Forschungsprogramm »Antinomien des demokratischen Friedens«*, <<http://hsfk.de/downloads/Antinomien%20des%20demokratischen%20Friedens.pdf>>.

<sup>15</sup> Prominentester Vertreter eines instrumentellen Institutionenverständnisses ist Robert O. Keohane, siehe *International Institutions and State Power*, Boulder, Col. 1989.

<sup>16</sup> Zur Politisierungsdebatte in der Europapolitik siehe Ulrich Beck/Edgar Grande, *Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der zweiten Moderne*, Frankfurt a.M. 2007; Michael Zürn/Matthias Ecker-Ehrhardt (Hg.), *Gesellschaftliche Politisierung und internationale Institutionen*, Frankfurt a.M. 2010.

wurden, mögen daher zwar sinnvoll und auf einzelnen Feldern auch notwendig sein. Um der EU aber außenpolitische Gestaltungskraft zu geben, müssen einzelne oder Gruppen von Mitgliedstaaten auch außerhalb der GASP politische Verantwortung und damit Führung übernehmen.<sup>17</sup>

Handlungsfähigkeit als effektive Artikulation europäischer Interessen gegenüber Dritten setzt nicht unbedingt voraus, dass alle 27 Mitgliedstaaten gleiche Ziele haben oder ihre Ziele mit den gleichen Mitteln verfolgen. Sie verlangt allerdings, dass europäische Interessen benannt und Verfahren angegeben werden, mit denen diese Interessen sich in Handlungen manifestieren können.<sup>18</sup> Gemäß Artikel 26 (1) EUV ist es zwar Aufgabe des Europäischen Rates, die »strategischen Interessen der Union und die allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik« festzulegen. Gleichzeitig jedoch muss der Europäische Rat Einstimmigkeit unter 27 Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen, oftmals sogar strukturell unvereinbaren nationalen Interessen herstellen. Ein klares europäisches Interesse in der Außen- und Sicherheitspolitik, das über allgemeine Ziele und Werte hinausgeht, ist daher bislang nicht definiert.

Diese Schwäche spiegelt sich in der programmatischen Vagheit der GASP wider. Die GASP ist nicht auf ein bestimmtes europäisches Interesse gerichtet. In Artikel 21 (1) EUV wird nur eine Reihe von Zielen aufgelistet. Hierzu gehören die Wahrung der gemeinsamen Werte und grundlegenden Interessen der EU, die Stärkung der Sicherheit der Union, die Wahrung des Friedens und Stärkung der internationalen Sicherheit, die Förderung der internationalen Zusammenarbeit, die Entwicklung und Stärkung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. In der politischen Praxis aber geraten viele dieser Ziele in Konflikt miteinander, so dass politische Prioritäten gesetzt werden müssen. Sollte die EU im Umgang mit den arabischen Revolutionen eher die (Energie-)Sicherheit der Union oder die Menschenrechte in Libyen im Blick behalten? Was tun, wenn beide Ziele verfolgt werden sollen, aber widersprüchliches Handeln erfordern? Wie ist die Förderung von Demokratie und Menschenrechten gegenüber dem Interesse der Europäer an stabilen Herrschaftsverhältnissen zu gewichten? Auf all diese Fragen gibt Artikel 21 ebenso wenig Antwort wie auf andere drängende außen- und sicherheitspolitische Probleme. Die Europäische Sicherheitsstrategie 2003/2008 hilft hier auch nicht weiter.

Auch das französische Weißbuch<sup>19</sup> und die britische Sicherheitsstrategie<sup>20</sup> sind wenig mehr als ein bloßer Katalog von Zielen und Heraus-

<sup>17</sup> Vgl. zu Führung Fn. 6.

<sup>18</sup> Siehe hierzu beispielsweise Ian Manners, *Europe and the World*, London 2009; ders., »Global Europa: Mythology of the European Union in World Politics«, in: *Journal of Common Market Studies*, 48 (2010) 1, S. 67–87; Zaki Laidi, *Norms over Force: The Enigma of European Power*, New York 2008.

<sup>19</sup> *Livre blanc*, <[www.defense.gouv.fr/portail-defense/enjeux2/politique-de-defense/livre-blanc](http://www.defense.gouv.fr/portail-defense/enjeux2/politique-de-defense/livre-blanc)> (Zugriff am 10.5.2011).

<sup>20</sup> *A Strong Britain in an Age of Uncertainty*, 2010, <[www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=23046991](http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=23046991)> (Zugriff am 10.5.2011).

forderungen.<sup>21</sup> Während Zielkonflikte in der französischen und britischen Außen- und Sicherheitspolitik aber in einer hierarchischen ministeriellen Struktur aufgelöst werden können, bleiben die europäischen Ambivalenzen in der intergouvernementalen Blockade des Europäischen Rates bestehen. Weder das Europäische Parlament noch die Hohe Vertreterin können dieses Defizit einer an nationalen Prioritäten orientierten GASP ausräumen.<sup>22</sup> Die GASP bleibt daher oftmals strukturell unentschieden. Die immer wieder zu beobachtende Widersprüchlichkeit in öffentlichen Verlautbarungen einzelner Staats- und Regierungschefs und die offensichtliche Unvereinbarkeit dieser Bekundungen mit dem Ziel einer GASP finden hier ihren tieferen Grund.

In der europäischen Außenpolitik gegenüber den südlichen Nachbarn treten diese strategischen Defizite deutlich zutage. Die EU kennt keine einheitliche Strategie, mit der das europäische Interesse an Nordafrika benannt wird und in eine klare Prioritätensetzung mündet. Stattdessen verliert sie sich in Ad-hoc-Beschlüssen und -Erklärungen, regionalen Teilstrategien (wie etwa Sahelstrategie oder Afrikastrategie) sowie parallelen GASP-Beschlüssen, Gemeinschaftspolitiken und nationalen Außenpolitiken. Grundsätzlich ändern daran auch die von der EU verhängten Sanktionen beispielsweise gegen den libyschen Machthaber Muammar al-Gaddafi<sup>23</sup> nichts. Dieses Mit-, Neben- und Gegeneinander lässt sich an den Reaktionen der EU auf den Umbruch in den arabischen Staaten beobachten. Während Italien vor Flüchtlingsströmen warnt, sprechen Deutschland, Österreich und andere nördliche EU-Staaten von »Panikmache«.<sup>24</sup> Der Außenministerrat unter Vorsitz der Hohen Vertreterin schaffte es wie schon im Falle Ägyptens und Tunesiens auch gegenüber Libyen erst sehr spät, Sanktionen zu verhängen, und zwar erst nach den Vereinten Nationen und den USA. Sogar danach noch meinte der maltesische Kommissar John Dalli die Mitgliedstaaten daran erinnern zu müssen, dass die EU die Souveränität Libyens zu respektieren und sich der Forderung nach einem Rücktritt Gaddafis zu enthalten habe. Selbst in einer so zentralen Frage wie der Bestimmung einer Flugverbotszone konnten sich die 27 EU-Außenminister sowie die Staats- und Regierungschefs im März 2011 nicht auf eine Vorgehensweise einigen, die über die volle Unterstützung der VN-Resolution 1973 hinausgegangen wäre.

Diese Beispiele machen klar, dass mehr politische Handlungsfähigkeit in der GASP nicht nur eine übergreifende außen- und sicherheitspolitischen EU-Strategie für die Mittelmeerregion voraussetzt, sondern auch

<sup>21</sup> Vgl. Zacchary Ritter/Peter Schmidt, *Strategy Synopsis. An Overview of the National Security Strategies of EU and NATO Countries*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2006 (Working Paper FG 02, 2/2006).

<sup>22</sup> Siehe hierzu die unterschiedlichen Haltungen der einzelnen Institutionen gegenüber der Durchsetzung der Flugverbotszone in Libyen. Die jeweiligen nationalen Positionen referiert Simon Taylor, »EU Backs UN Call for Libya No-fly Zone«, *European Voice*, 18.3.2011.

<sup>23</sup> Am 12. April 2011 beschlossen die EU-Außenminister eine weitere Verschärfung der Sanktionen gegen Libyen: »3082nd Council Meeting, Foreign Affairs, Press Release«, Luxemburg, 12.4.2011, 8741/11, Provisional Version, Presse 96, PR CO 22.

<sup>24</sup> »Die große Angst vor dem Ansturm«, in: *Handelsblatt*, 9.3.2011.

politische Führung einzelner wichtiger Staaten zur Initiierung europäischer Außen- und Sicherheitspolitik, notfalls auch außerhalb der GASP. Eine solche Strategie wird im Europäischen Rat nicht zu formulieren, geschweige denn umzusetzen sein. Dazu wäre eine kleine, handlungsfähige Gruppe ausgewählter Mitgliedstaaten notwendig, die über den Willen und die Ressourcen verfügen, eine Außen- und Sicherheitspolitik für Europa zu entwerfen.<sup>25</sup> Die EU-3, also die drei größten Volkswirtschaften Deutschland, Frankreich und Großbritannien, konnten schon früher wichtige europäische Initiativen gegenüber dem Iran lancieren und bieten sich für eine vertiefte Zusammenarbeit auch außerhalb der GASP-Strukturen an.<sup>26</sup> Sie besitzen eine Reihe gemeinsamer Grundinteressen und damit die nötige Voraussetzung für gehaltvolle Politik. Zu diesen Interessen gehören die Ausdehnung des Binnenmarktes auf die Anrainerstaaten der EU, die Sicherung von Handelswegen und der Zugang zu strategisch wichtigen Ressourcen. Zwar können die EU-3 etwa den Binnenmarkt der EU nicht auf eigene Faust erweitern und auch in keinem anderen Bereich exklusiver Kompetenzen der EU faktisch handeln. Sehr wohl aber können sie politische Initiativen untereinander abstimmen und mit Verhandlungsmacht im Europäischen Rat versehen. Die EU-3 würde damit als strategisches Zentrum der EU-Außenpolitik fungieren und für die GASP die Rolle übernehmen, die die Achse Paris-Berlin bis in die neunziger Jahre für die innere Entwicklung der EU spielte. Die Hohe Vertreterin könnte zwischen der EU-3 und den anderen Mitgliedstaaten vermitteln. Ihr Aufgabenfeld würde damit neu interpretiert und stärker darauf ausgerichtet, die Interessen der Mitgliedstaaten zu bedienen. Nicht mehr der Hohen Vertreterin, sondern der EU-3 käme dann die Hauptverantwortung dafür zu, neue politische Initiativen für eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik zu starten.

Politische Gruppenbildungen und die Betonung der Gestaltungsmacht der EU-3 sind politische Tatsachen, auf die sich die deutsche Außenpolitik einstellen muss. Deutsche Europapolitik sollte sowohl in der institutionellen Organisation als auch in konkreten Politiken die Chancen annehmen, aber auch die Gefahren zu vermeiden suchen. Zu Letzteren gehört, dass eine kleine Gruppe von Staaten häufig zu wenig Verhandlungsmacht gegenüber Dritten hat. Die EU3+3-Verhandlungen mit dem Iran haben vor Augen geführt, dass die drei für die EU verhandelnden Staaten keine überzeugende Drohkulisse aufbauen können. Will man Sanktionen gegen den Iran verhängen, müssen die Mitgliedstaaten zuvor einen unterstüt-

<sup>25</sup> Stellvertretend für diese Denkrichtung Giandomenico Majone, *Europe as the Would-be World Power. The EU at Fifty*, Cambridge 2009. Zu den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Flexibilisierung innerhalb der GASP siehe Bendiek, *Neuer Europäischer Realismus* [wie Fn. 12].

<sup>26</sup> Sebastian Harnisch, »Minilateralism, Formal Institutions and Transatlantic Cooperation: The EU-3 Initiative vis-à-vis Iran's Nuclear Program«, in: Peter Schmidt (Hg.), *A Hybrid Relationship: Transatlantic Security Cooperation beyond NATO*, Frankfurt a. M. 2008, S. 89–111; Shirin Pakfar, *Dealing with Iran: How Can the EU Achieve Its Strategic Objectives?*, Kopenhagen: Danish Institute for Danish Institute for International Studies (DIIS), 2010 (DIIS Report 11/2010).

zenden einstimmigen Beschluss fassen. Auch in der Gestaltung konkreter Politiken, wie etwa der Energieaußenpolitik, können Gruppenbildung und minilaterale Politiken Schwierigkeiten verursachen. Gruppenbildungsprozesse sollten offen für betroffene Staaten sein. Daher sollte die EU-3, wenn es sich anbietet, wichtige Mittelmächte wie Polen einbinden. Es steht außer Zweifel, dass die Betonung nationaler Interessenpolitik auch Gefahren für den inneren Zusammenhalt der EU birgt. Diese dürfen nicht übersehen werden. Die realistische Alternative zum Minilateralismus in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik ist allerdings nicht die handlungsfähige GASP-27, sondern der Rückfall in den nationalen Unilateralismus. Die fehlende Abstimmung zwischen Frankreich und Deutschland bei der Entscheidung über die Intervention in Libyen hat gezeigt, dass unilaterale Außenpolitik in der EU politische Realität geworden ist. Dieser Realität gilt es eine politische Alternative entgegenzustellen.

### Empfehlungen für deutsche Europapolitik

Die GASP wird bis auf weiteres mit ihrer schwierigen institutionellen Struktur leben müssen. Die Hohe Vertreterin und Vizepräsidentin der Kommission wird die hybride Struktur der GASP kaum zugunsten des supranationalen Elements aufheben können. Institutionell vermittelte Handlungsfähigkeit ist daher so bald nicht zu erwarten. Notwendig erscheint deshalb eine nachdrückliche politische Initiative Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens sowie möglicherweise weiterer Mitgliedstaaten, um Europa außen- und sicherheitspolitisch stärker in der Welt zu verankern und hierzu die europäischen Interessen klarer zu benennen. Es bedarf einer strategischen Gesamtausrichtung, in der Zielkonflikte identifiziert und Handlungsprioritäten formuliert werden.

Deutschland hat hier eine wichtige Rolle zu spielen. Bisher kommen die wichtigsten Impulse in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik aus Paris oder London. Das deutsche Profil dagegen, beispielsweise vermittelt durch die sogenannte Transformationspartnerschaft,<sup>27</sup> ist nur schwach erkennbar. Deutschland muss seine politische Zurückhaltung ablegen und gemeinsam mit Frankreich und Großbritannien Verantwortung übernehmen.<sup>28</sup> Im kleineren Kreis europäischer Führungsmächte gilt es, politische Ziele zu identifizieren und Entscheidungsfähigkeit herzustellen. Zu fragen ist nicht nur, wie viel Flexibilität die GASP aushält, sondern

**27** »Transformationspartnerschaften« wurden Ägypten und Tunesien als deutsche Unterstützung bei ihrem demokratischen Wandel angeboten. Siehe »Rede von Außenminister Guido Westerwelle anlässlich der Vorstellung des Afrikakonzeptes der Bundesregierung«, 15.6.2011, <<http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110615-BM-Afrikakonzept.html>> (Zugriff am 5.7.2011).

**28** Siehe den Beitrag von Ronja Kempin, Nicolai von Ondarza und Marco Overhaus in diesem Band, S. 70ff., sowie »Wir wollen keine Kampfeinsätze mit deutschen Soldaten in Libyen. Westerwelle: Humanitäre militärische Unterstützung nur nach Anforderung«, *Deutschlandfunk*, 12.4.2011, <[http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview\\_dlf/1434067/](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/1434067/)> (Zugriff am 10.5.2011).

auch, wie viel GASP die europäische Handlungsfähigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik verträgt.

Eine handlungsfähigere europäische Außen- und Sicherheitspolitik ist für Deutschland von zentralem Interesse. Deshalb sollte Deutschland sich energisch beteiligen und die positiven Erfahrungen aus der Erweiterungspolitik aufnehmen. Zu den Kernelementen einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik zählen Exportorientierung, Markterweiterung durch Liberalisierung, größtmögliche Freizügigkeit bei gleichzeitiger Schaffung von Arbeitsplätzen in den Anrainerstaaten der EU und die Unterstützung politischer und gesellschaftlicher Innovationsprozesse. Die zur Umsetzung notwendigen Institutionen sind vorhanden und warten nur darauf, für eine inhaltlich überzeugende Politik verwendet zu werden.

## **Strategische Ambivalenz überwinden: Szenarien für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik**

*Ronja Kempin / Nicolai von Ondarza / Marco Overhaus*

Seit 1999 verfolgen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) das Ziel, der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit zu verleihen, um mit Missionen außerhalb der EU zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Verbesserung der internationalen Sicherheit beizutragen. Die im EU-Vertrag festgehaltene Perspektive einer gemeinsamen Verteidigung unterstreicht darüber hinaus das Bestreben, die nationalen sicherheits-, verteidigungs- und rüstungspolitischen Sichtweisen zunehmend konvergieren zu lassen, um damit die Grundlage für gemeinsames Handeln zu schaffen. Nachdem eine sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit jahrzehntelang von der Vertiefung der europäischen Integration ausgeklammert war, hat sich die GSVP nach den Erfahrungen auf dem Balkan zu einem dynamischen Politikbereich der EU entwickelt. Nach und nach wurden militärische und zivile Fähigkeitskataloge erarbeitet, eine Europäische Sicherheitsstrategie verabschiedet und zahlreiche zivile und militärische, aber auch integrierte Missionen und Operationen lanciert.<sup>1</sup>

Diese Fortschritte waren auch deshalb möglich, weil die GSVP durch ein hohes Maß an strategischer Ambivalenz in sicherheitspolitischen Fragen gekennzeichnet ist. Diese Ambivalenz ermöglichte es allen Mitgliedstaaten – mit Ausnahme Dänemarks, das nicht an der GSVP teilnimmt –, sich trotz substantieller Unterschiede in den Ausrichtungen ihrer nationalen Sicherheitspolitiken an dem gemeinsamen Projekt zu beteiligen. Die strategische Ambivalenz in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik war zunächst also durchaus eine »Stärke«, die die Entfaltung des Politikfelds maßgeblich befördert hat. Mittlerweile hat sie sich jedoch zu einer Belastung, ja zu einem Risiko für den Fortgang der GSVP gewandelt. Die Motorfunktion der strategischen Ambivalenz ging verloren, als insbesondere die ambitionierteren Mitgliedstaaten, enttäuscht über mangelnde Fortschritte in der GSVP, zunehmend bilaterale oder regionale sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperationen eingingen, die nur noch in begrenztem Maße

<sup>1</sup> Vgl. Volker Heise, *Zehn Jahre Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Entwicklung, Stand und Probleme*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2009 (SWP-Studie 25/09). Zu den EU-Missionen und Operationen vgl. Muriel Asseburg/Ronja Kempin (Hg.), *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2009 (SWP-Studie 32/09).

Bezug auf die GSVP nehmen. Gleichzeitig sind Projekte, die diesen Politikbereich substantiell weiterbringen würden, wie die Einrichtung eines gemeinsamen EU-Hauptquartiers, seit Jahren blockiert. Damit droht die GSVP als wirksamer Rahmen für die Ausrichtung nationaler Sicherheits- und Verteidigungspolitiken weiter marginalisiert und die EU als internationaler Akteur geschwächt zu werden.

## **Strategische Ambivalenz als zentrale Herausforderung für die GSVP**

Die strategische Ambivalenz findet ihren Niederschlag in drei eng miteinander verflochtenen Feldern. Sie manifestiert sich zum einen in operativer Hinsicht in der mangelnden strategisch-politischen Orientierung der GSVP mit Blick auf die Frage, was die EU-Mitgliedstaaten sicherheits- und verteidigungspolitisch gemeinsam leisten können und wollen. Die beiden anderen Bereiche, die in hohem Maße von der strategischen Ambivalenz geprägt werden, sind die Bereitstellung ziviler und militärischer Fähigkeiten sowie der Auf- und Ausbau von Planungs- und Entscheidungsstrukturen.

Das Operationsfeld der GSVP wird von den »Petersberger Aufgaben« (Artikel 43 EUV) abgesteckt. Diese umfassen ein breites Spektrum an potentiellen Missionen und Operationen, die von »gemeinsamen Abrüstungsmaßnahmen« bis hin zu »Kampfeinsätzen im Rahmen der Krisenbewältigung« reichen. Im Dezember 2008 erweiterten die EU-Mitgliedstaaten den »Level of Ambition« der GSVP mit einer Erklärung über die Fähigkeiten der EU. Zum Anspruchsniveau zählt nun auch das Potential, mehrere kleinere militärische Operationen sowie bis zu einem Dutzend zivile Operationen parallel durchführen zu können.<sup>2</sup> Dennoch legen die Hauptstädte der Mitgliedstaaten das Aufgabenspektrum der EU weiterhin unterschiedlich aus, insbesondere mit Blick auf die Frage, inwieweit die EU unabhängig von der NATO auch militärische Operationen höherer Intensität durchführen soll.<sup>3</sup>

Aus der Befürchtung heraus, die Unterschiede in den nationalen sicherheits- und verteidigungspolitischen Prioritäten offenzulegen, wurde die von einigen Mitgliedstaaten angeregte Neufassung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) Ende 2008 auf einen unbestimmten Zeitpunkt vertagt. Die EU-Partner haben weiterhin große Schwierigkeiten, ein Einvernehmen darüber herzustellen, in welchen Krisen die Union tätig werden soll und welche Ziele sie mit ihrem operativen Engagement erreichen

<sup>2</sup> Konkret haben die Mitgliedstaaten das im folgenden Absatz beschriebene Helsinki Headline Goal wiederaufgegriffen. Darüber hinaus soll die Union insgesamt 19 Missionen und Operationen im zivilen und militärischen Spektrum planen und entsenden können. Das Spektrum schließt Stabilisierungsoperationen mit zivilen und militärischen Komponenten, zivile Polizei- und Rechtsstaatsmissionen sowie Evakuierungsoperationen ein, vgl. Council of the European Union, *Declaration on Strengthening Capabilities*, Brüssel, 11.12.2008, <[www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/esdp/104676.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/104676.pdf)>.

<sup>3</sup> Vgl. Marco Overhaus, »Zwischen Kooperation und Konkurrenz: NATO und EU als sicherheitspolitische Akteure«, in: Johannes Varwick (Hg.), *Sicherheitspolitik – Eine Einführung*, Schwalbach/Ts. 2009, S. 95–122.



will. Die Regierungen weichen daher einer Auseinandersetzung über strategische Prioritäten auf europäischer Ebene aus. Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, im Rahmen der GSVP operativ tätig zu werden, hat spürbar abgenommen. So konnte im Jahr 2009 keine neue EU-Operation oder -Mission begonnen werden, 2010 wurde lediglich die Mission EUTM zum Training somalischer Sicherheitskräfte aufgenommen. Die Diskrepanz zum Engagement der Jahre 2003-2008, in denen die EU im Durchschnitt jährlich drei bis vier neue Missionen oder Operationen auf den Weg gebracht hat, ist augenfällig.

Fundamental für die operative Dimension der GASP sind die militärischen und zivilen Fähigkeiten, die die Mitgliedstaaten zur Durchführung von EU-Missionen und -Operationen bereithalten wollen. Diese Fähigkeiten sind in einer Reihe von Katalogen aufgeführt. Das Helsinki Headline Goal aus dem Jahr 1999 zielte darauf ab, die EU-Staaten in die Lage zu versetzen, einen militärischen Einsatz in der Größenordnung von bis zu 60 000 Soldaten innerhalb von 60 Tagen im gesamten Petersberg-Spektrum zu starten. Mit dieser Vorgabe wurde indirekt Bezug genommen auf die NATO-geführte Stabilisierungstruppe im Kosovo. In Zukunft wollte die EU in der Lage sein, sich auch ohne amerikanische Unterstützung aktiv im Krisenmanagement engagieren zu können. Hintergrund dieser Initiative war, die eklatanten Fähigkeitslücken zu schließen, die die Europäer daran hinderten, anspruchsvolle militärische Operationen durchzuführen. Das nachfolgende, 2004 beschlossene Headline Goal 2010 konzentrierte sich auf drei konkrete Vorhaben: die Aufstellung schnell verlegbarer Kampfeinheiten, der sogenannten EU-Battlegroups, Verbesserungen beim strategischen Lufttransport und die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur. Daneben legte sich die EU auf Planziele für den zivilen Bereich fest. Die Civilian Headline Goals 2008 und 2010 identifizierten fünf wesentliche Einsatzbereiche der GSVP: Polizei, Rechtsstaatlichkeit, Zivilverwaltung, Zivilschutz und Beobachtungsmissionen.

Bis heute konnten diese Ziele jedoch nicht erreicht werden. Um die nationale Souveränität nicht zu verletzen und allen Mitgliedstaaten die Teilnahme an der GSVP zu ermöglichen, basiert die Umsetzung der Fähigkeitenkataloge auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Da nur eine Minderheit der Mitgliedstaaten die Bereitschaft aufbringt, zusätzliche Mittel für die notwendigen Investitionen bereitzustellen, konnten qualitative Defizite bis heute nur unzureichend behoben werden. Im Gegenteil, die Kürzungen der nationalen Verteidigungshaushalte, die bis dato kaum im europäischen Rahmen koordiniert werden, haben die Unzulänglichkeiten noch verstärkt. Deshalb stehen im Bedarfsfall die formal gemeldeten Ressourcen nur selten zur Verfügung. Enttäuscht von dem mangelnden Fortschritt der bisherigen Bemühungen im militärischen Bereich haben sich zuletzt die beiden EU-Mitgliedstaaten mit den größten militärischen Fähigkeiten,

Frankreich und Großbritannien, von der GSVP abgewandt. Sie setzen fortan auf eine bilaterale Zusammenarbeit ihrer Streitkräfte.<sup>4</sup>

Die strategische Ambivalenz der GSVP offenbart sich schließlich auch im Bereich der Planungs- und Entscheidungsstrukturen. Unter den Mitgliedstaaten gibt es weiterhin keinen Konsens darüber, ob die EU ein permanentes militärisches oder zivil-militärisches Hauptquartier einrichten sollte. Diese Unentschlossenheit hängt eng mit dem unverändert zwiespältigen Verhältnis zwischen der Union und der NATO zusammen. Eine Staatengruppe unter der Führung Großbritanniens pocht darauf, dass Doppelstrukturen vermieden werden müssen und zur Planung und Führung größerer militärischer Operationen auf das NATO Hauptquartier SHAPE zurückgegriffen wird, während Frankreich, die Benelux-Staaten und auch Deutschland weiterhin für den Aufbau eigener europäischer Planungs- und Führungsstrukturen eintreten.

### Optionen für die weitere Entwicklung der GSVP

Die Bi- und Multilateralisierung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit – die beispielsweise im französisch-britischen Verteidigungspakt von 2010 oder in der Idee der Gründung einer »Nordischen Allianz« ihren Ausdruck findet – führt die Mitgliedstaaten der EU an einen Scheideweg: Wollen sie die Hoffnungen auf eine stärkere Handlungsfähigkeit und Flexibilität der GSVP einlösen, die mit dem Inkrafttreten der Lissabonner Vertragsreformen geweckt wurden, oder geben sie das Ziel auf, im institutionellen Rahmen der EU gemeinsam Bedrohungen von der Union abzuwehren und einen Beitrag zur internationalen Sicherheit zu leisten?

Entscheiden sie sich für eine umfassende qualitative Weiterentwicklung der GSVP, sind weitergehende Reformen und erhebliche Anstrengungen im Sinne einer strategischen Konsolidierung notwendig. Damit ist in erster Linie eine enge Koppelung realistischer Ziele mit tatsächlich (d.h. glaubwürdig und verpflichtend) zur Verfügung stehenden Fähigkeiten im zivilen und militärischen Bereich gemeint. Je nach dem Grad der Verbindlichkeit, mit der die Mitgliedstaaten gewillt sind, die strategische Ambivalenz in den Bereichen Strategie, Fähigkeiten und Operationen zu überwinden, wird die GSVP zum Rahmen gemeinsamen Handelns werden – oder weiter erodieren.

Drei Szenarien sind derzeit für die Zukunft der GSVP vorstellbar. In einem ersten Szenario beenden die Mitgliedstaaten die Stagnation der GSVP mit aller Entschlossenheit und einigen sich auf weitergehende Integrationsschritte. Dabei stünde zunächst die Erarbeitung eines strategischen Weißbuchs auf der Agenda, in dem die sicherheits- und verteidigungspolitischen Ziele in einen klaren und glaubwürdigen Bezug zu den bereitgestellten Mitteln gebracht werden. Darüber hinaus ginge es um eine verbindliche Umsetzung bzw. Fortentwicklung der zivilen wie mili-

<sup>4</sup> Ronja Kempin/Nicolai von Ondarza, *Die GSVP vor der Erosion? Die Notwendigkeit einer Wiedereinbindung Frankreichs und Großbritanniens*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2011 (SWP-Aktuell 25/2011).

tärischen Fähigkeiten der EU. Schließlich würden sich die EU-Staaten auch darauf verständigen, die Kosten operativen Handels stärker zu teilen. Im Unterschied zu dieser ambitionierten Reformagenda unter Beteiligung aller EU-Mitgliedstaaten liefe ein zweites Szenario darauf hinaus, die Möglichkeiten flexibler Zusammenarbeit, die der Vertrag von Lissabon bereits eröffnet, zu nutzen, um zumindest einer Gruppe von Mitgliedstaaten eine vertiefte Kooperation im Rahmen der GSVP zu ermöglichen. Grundvoraussetzung für dieses Szenario bliebe ebenfalls die Verständigung auf klare strategische Leitlinien, die allerdings weniger umfassend und detailliert als ein Verteidigungsweißbuch wären, um bereits bestehende Initiativen in der GSVP mit neuem Leben zu füllen.

Werden diese Erfordernisse nicht konsequent adressiert, wird das dritte Szenario eintreten, ein Festhalten am Status quo, und damit zusammenhängend vermutlich eine Beschleunigung bi- und multilateraler sicherheits- und verteidigungspolitischer Initiativen außerhalb des GSVP-Rahmens. Nachdem sich Frankreich und Großbritannien bereits zu einer engeren Zusammenarbeit jenseits des EU-Rahmens entschlossen haben, dürfte die zukünftige Positionierung Deutschlands als dritte »Führungsmacht« entscheidend dafür sein, ob die GSVP wieder an Attraktivität als sicherheits- und verteidigungspolitisches Kooperationsformat gewinnt. Die Implikationen aller drei Szenarien sollen im Folgenden dargelegt werden.

### **Umfassende Reformagenda**

Soll die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit auf dem Feld der GSVP substantiell vertieft werden, dann müssen die EU-Partner eine europäische Sicherheits- und Verteidigungsstrategie erarbeiten und sich zu einer stärkeren Integration im Bereich der militärischen und zivilen Fähigkeiten und zur gemeinschaftlichen Finanzierung von GSVP-Missionen und -Operationen entschließen.

Zuerst stünden die Mitgliedstaaten vor der Herausforderung, einen umfassenderen strategischen Rahmen für die GSVP zu entwickeln. Für ein solches Leitprogramm müssten sich die EU-Partner auf den Umfang der zivilen und militärischen Kräfte einigen, die die EU kollektiv für das Krisenmanagement bereitstellen kann. Sie müssten auch darin übereinkommen, wie diese Kräfte in bestimmten Situationen zusammenwirken, welche Art von Operationen sie gleichzeitig durchführen können sollten und welche geographischen sowie funktionalen Aspekte dabei Priorität hätten. Ziel dieses Prozesses wäre damit nicht nur eine Neuauflage der ESS, sondern vielmehr eine echte strategische Wegweisung, die in Umfang und Reichweite mit sicherheits- und verteidigungspolitischen Grundsatzdokumenten wie dem französischen *Livre Blanc* vergleichbar wäre. Ein solches umfassendes Weißbuch würde politische, militärische sowie zivile und institutionelle Reformen anstoßen, die darauf gerichtet wären, eine enge und glaubwürdige Verbindung zwischen den strategischen Zielen einerseits und den von den EU-Mitgliedstaaten bereitgestellten militäri-

schen und zivilen Fähigkeiten andererseits herzustellen.<sup>5</sup> Der Prozess der Erarbeitung eines solchen Strategiedokuments sollte eng an die EU-Strukturen angegliedert werden, beispielsweise durch eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der Hohen Vertreterin mit Repräsentanten der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission.<sup>6</sup>

Die dafür notwendige schonungslose Analyse der bisherigen Erfolge und Misserfolge der GSVP birgt zwar die Gefahr, dass die strategische Ambivalenz, die diesem Politikfeld eigen ist, offengelegt wird; sie öffnet aber auch die Perspektive auf eine langfristig kohärentere und damit auch handlungsfähigere GSVP.<sup>7</sup> Eine bessere Verzahnung bei der Entwicklung der zivilen und militärischen Fähigkeiten wäre dabei essentiell.

Der Prozess der Verbesserung, Verkoppelung und Integration der militärischen und zivilen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten würde innerhalb der EU-Strukturen organisiert werden, wobei der Schwerpunkt der Koordination in Brüssel liegen sollte und die Umsetzung damit sozusagen »top-down« verlaufen würde. Demnach würden die EU-Mitgliedstaaten Fähigkeitsziele im militärischen und zivilen Bereich über die GSVP-Strukturen nicht nur gemeinsam definieren, sondern vor allem auch detaillierte Meilensteine festlegen und diese jährlich überprüfen. Dieser Ansatz könnte schrittweise zu einer gemeinsamen Verteidigungsplanung weiterentwickelt werden. Größere Fähigkeitslücken müssten durch multinationale Programme aufgefangen werden. Ein Beispiel hierfür wäre die geplante Europäische Lufttransportflotte, die für einen Großteil der EU-Mitgliedstaaten die bestehenden Defizite im strategischen Lufttransport verringern könnte. Ein solcher »top-down«-Prozess mit regelmäßiger Evaluierung und Steuerung durch die EU-Strukturen hätte eine wesentlich höhere politische Verbindlichkeit, ohne dass dadurch die nationale Souveränität vor allem in der Frage, ob und welche der entwickelten Fähigkeiten entsendet werden, eingeschränkt würde.

Die operative Komponente der GSVP würde gestärkt, wenn sich die EU-Mitgliedstaaten darüber hinaus auf eine gemeinsame Finanzierung von militärischen Operationen einigen könnten. Bis dato basiert die GSVP in puncto Finanzierung auf dem Prinzip »Costs lie where they fall«, dem zufolge die Mitgliedstaaten für den Einsatz ihrer militärischen Kräfte selbst aufkommen müssen. Nur ein sehr begrenzter Bereich von »gemeinsamen Kosten« - in der Regel circa 10 Prozent der Gesamtlasten - wird bei militärischen Operationen von allen Mitgliedstaaten über den sogenann-

<sup>5</sup> Ronja Kempin, *Modernisierung der französischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Das Weißbuch »Verteidigung und nationale Sicherheit« und seine Umsetzung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2008 (SWP-Aktuell 68/08).

<sup>6</sup> Zur Entstehung der Europäischen Sicherheitsstrategie siehe Alyson J. K. Bailes, *The European Security Strategy. An Evolutionary History*, Solna: SIPRI, Februar 2005 (SIPRI Policy Paper 10).

<sup>7</sup> Sven Biscop, »Odd Couple or Dynamic Duo? The EU and Strategy in Times of Crisis«, in: *European Foreign Affairs Review*, 14 (2009) 3, S. 367–384; Alexandra Jonas/Nicolai von Ondarza, *Desirable, but not Feasible? An EU White Paper and the Compatibility of British, French and German Security and Defence Policies*, Conference Paper Presented at the ECPR Fifth Pan-European Conference in Porto, 2010.

ten Athena-Mechanismus bestritten, dem wiederum ein an das Bruttonationaleinkommen (BNE) der Mitgliedstaaten angelehnter Schlüssel zugrunde liegt. Zivile Operationen werden über den EU-Haushalt finanziert.<sup>8</sup> Diese einseitige Belastung der einsatzwilligen Mitgliedstaaten lädt zum Trittbrettfahren ein und schränkt insbesondere die tatsächliche Einsatzbereitschaft zum Beispiel der EU-Battlegroups ein, da beim Rückgriff auf diese Einheiten eine kleine Gruppe von Mitgliedstaaten monetär überproportional beansprucht wird.<sup>9</sup> Eine substantielle Ausweitung des Anwendungsbereichs der gemeinsamen Finanzierung wäre ohne Vertragsänderung möglich und könnte diese Dynamik durchbrechen. Dann müssten alle Mitgliedstaaten die Verantwortung für GSVP-Operationen auch finanziell voll mittragen.

Ob dieses Szenario politisch durchsetzbar ist, hängt von der Bereitschaft aller 26 GSVP-Mitglieder ab, die notwendigen Reformen entschlossen durchzuführen und Abstriche an ihrer Unabhängigkeit in einem der Kernbereiche nationaler Souveränität zu machen. Die sicherheitspolitisch ambitionierteren Mitgliedstaaten, wie insbesondere Frankreich und Großbritannien, würden die Reformanstrengungen nur mittragen, wenn damit die realistische Aussicht verbunden wäre, dass die EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik effektiver wird, die Lasten stärker verteilt werden und sie selbst letztlich auch mehr Einfluss auf die internationalen Entwicklungen bekommen. Grundvoraussetzung dafür wären substantielle Fortschritte beim Aufbau gemeinsamer militärischer und ziviler Fähigkeiten. Deutschland würden dabei erhebliche Führungsanstrengungen abverlangt. Nicht nur müsste die Bundesrepublik nach dem bisherigen BNE-Schlüssel mit rund 20 Prozent den größten Anteil der gemeinsamen Kosten für Operationen tragen, sondern sie hätte als Bindeglied zwischen den kleineren Mitgliedstaaten auf der einen und Frankreich und Großbritannien auf der anderen Seite vor allem auch eine beträchtliche Vermittlungs- und Überzeugungsarbeit zu leisten. Im Gegenzug würde die Bundesrepublik von einer Stärkung der GSVP politisch überproportional profitieren, denn nach wie vor ist die deutsche Sicherheitspolitik besonders stark in die multinationalen Kontexte in Europa eingebunden.

### Flexibilisierung

Ein zweites Szenario für die Weiterentwicklung der GSVP bestünde darin, bereits bestehende Initiativen in der Fähigkeitsentwicklung und der strategischen Prioritätensetzung im Rahmen der GSVP fortzuführen und zu intensivieren und zugleich die Kooperation innerhalb der EU-Strukturen zu flexibilisieren. Im September 2010 haben die EU-Verteidigungsminister in Gent auf eine deutsch-schwedische Initiative hin erste Anstrengungen unternommen, um die flexible Zusammenarbeit zwischen einzelnen EU-

<sup>8</sup> David Scannell, »Financing ESDP Military Operations«, in: *European Foreign Affairs Review*, 9 (2004) 4, S. 529–549.

<sup>9</sup> Gustav Lindstrom, *Enter the EU Battlegroups*, Paris: EU Institute for Security Studies, Februar 2007 (Chaillot Paper 97).

Mitgliedstaaten im Bereich militärischer Fähigkeiten enger zu koordinieren. Zu diesem Zweck sollen alle Mitgliedstaaten bis Mitte 2011 analysieren und erklären, wie sie die Interoperabilität ihrer nationalen Fähigkeiten erhöhen können, welche Fähigkeiten sie potentiell mit anderen Mitgliedstaaten zusammenlegen könnten und in welchen Bereichen sie bereit sind, Abhängigkeiten in Form von Aufgabenteilungen einzugehen. Dieser Prozess soll von »unten« her, also ausgehend von den einzelnen Partnerstaaten, die Möglichkeiten für eine engere Kooperation bei der Entwicklung von militärischen Fähigkeiten herausarbeiten. Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) der EU, in dem die Mitgliedstaaten auf Botschafterebene vertreten sind, soll dazu Mitte 2011 einen Fortschrittsbericht vorlegen. Nur mit einem angemessenen politischen Impetus kann es gelingen, mit diesen Veränderungen die Grundlage für eine engere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu schaffen und zu gewährleisten, dass die Flexibilisierung der Fähigkeitsentwicklung an die EU-Strukturen angebunden wird.<sup>10</sup>

Folgt die Vertiefung der GSVP diesem Szenario, würde sich die Nutzung der im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) besonders anbieten. Diese ermöglicht es jenen Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere militärische Kriterien erfüllen und gegenseitige Verpflichtungen mit Blick auf Operationen »mit höchsten Anforderungen« eingehen wollen, innerhalb des Unionsrahmens längerfristig zu kooperieren. Mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten der Vertragsreformen haben die Mitgliedstaaten allerdings noch nicht auf das Instrument der SSZ zurückgegriffen, weil sie sich bisher nicht auf klare qualitative Kriterien einigen konnten, anhand deren die Teilnahme an der SSZ geregelt werden sollte. Problematisch ist darüber hinaus, dass sich das Angebot der SSZ ausschließlich auf militärische Fähigkeiten beschränkt und die zivile Seite der GSVP ausklammert.<sup>11</sup> Im Hinblick auf die mit dem Gent-Prozess verknüpften Erwartungen könnte die SSZ aber der Aufgabe, die ihr ursprünglich zugeordnet war, endlich gerecht werden, indem sie den Mitgliedstaaten eine Plattform für die flexible Zusammenarbeit innerhalb der EU-Strukturen bietet. Allerdings sollte sie um die Komponente des zivilen Krisenmanagements erweitert werden. Auf diese Weise würde die SSZ nicht ausschließlich zu einem Instrument der militärisch potentesten Staaten werden, da beispielsweise die Fähigkeit zur Entsendung von Polizeikräften, gendarmerieähnlichen Einheiten oder Rechtsstaatsexperten ein (bewusst) niedriges militärisches Engagement kompensieren könnte.<sup>12</sup> So

**10** Council of the European Union, *Council Conclusions on Military Capability Development*, Brüssel, 9.12.2010, <[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/118347.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118347.pdf)> (Zugriff am 21.2.2011).

**11** Sven Biscop, *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration*, Brüssel: Egmont – Royal Institute for International Relations, September 2008, S. 5.

**12** Christian Moelling, *Ständige Strukturierte Zusammenarbeit in der EU-Sicherheitspolitik. Auswirkungen des Lissabon-Vertrags auf die Entwicklung von Fähigkeiten und die Rüstungskooperation in der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2010 (SWP-Aktuell 13/2010), S. 4.

würde auch der Gefahr entgegengewirkt, dass sich im Rahmen einer solchen SSZ ein militärisches Kerneuropa entwickelt.

Doch auch für eine solche »bottom-up«-Herangehensweise an die Fähigkeitsentwicklung sollten sich die Mitgliedstaaten nicht ohne eine strategische Prioritätensetzung in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU entscheiden. Nach der sehr schwierigen Einigung auf nur einen begrenzten »Umsetzungsbericht« zur Europäischen Sicherheitsstrategie im Jahr 2008 hat die Union den Weg einer schrittweisen Entwicklung von Strategien zu einzelnen Themen eingeschlagen. So hat sie etwa die Prioritäten beim Umgang mit ihren strategischen Partnern fixiert und Vorgaben für die Reform des Sicherheitssektors in Drittstaaten oder für die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kämpfern in Konfliktgebieten erarbeitet. Nunmehr stünde auf der Agenda, entsprechende Leitlinien für die GSVP, insbesondere im Hinblick auf die Ziele und Fähigkeitsentwicklung, zu formulieren. Aufbauend auf den Ergebnissen der Gent-Initiative bietet die auf Außen- und Sicherheitspolitik fokussierte Sitzung des Europäischen Rates, die für den September 2011 angesetzt ist, eine gute Gelegenheit, diesen Ansatz der »kleinen Strategien« im Bereich der GSVP anzustoßen. Ein solcher Schritt würde den Erfolg dieser zweiten Entwicklungsoption wesentlich stützen.

Angesichts dessen, dass dieses zweite Szenario lediglich die Mitwirkung »williger« Mitgliedstaaten voraussetzt, wäre diese Variante des GSVP-Ausbaus politisch deutlich einfacher durchzusetzen als eine ambitionierte Weiterentwicklung mit allen EU-Mitgliedstaaten. Dennoch müsste sich auch für den Erfolg der hier beschriebenen flexiblen Kooperation eine »kritische Masse« an Mitgliedstaaten – unter Einschluss Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands – zusammenfinden. Auch für diese Option gilt, dass der gemeinsame europäische Handlungsrahmen eine Perspektive für mehr Effektivität, gerechtere Lastenteilung und größeren Einfluss in der internationalen Politik eröffnen muss. Deutschland könnte in diesem Szenario eine Rolle als Koordinations- und Führungsnation übernehmen, die im Rahmen der SSZ Partner wie Polen, Schweden sowie kleinere mittel- und osteuropäische Staaten an sich bindet.

### **Fortführung des Status quo**

Das dritte Szenario ist die Fortführung des Status quo, also ein weitgehend unverbindlicher Prozess der Bündelung und Entfaltung von Fähigkeiten entlang des bestehenden, ambivalenten Zielkatalogs. Dabei würde es wahrscheinlich zu einer weiteren Bi- und Multilateralisierung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit außerhalb des EU-Rahmens kommen. Diejenigen Mitgliedstaaten, die wie Frankreich und Großbritannien ähnliche sicherheitspolitische Ambitionen und Ziele verfolgen, böte eine solche Entwicklung den Vorteil, in bestimmten Situationen schneller und eventuell auch effektiver handeln zu können. Sie müssten nicht mehr auf die Zustimmung aller 27 Mitgliedstaaten warten.

Auch ein solcher Verlauf würde kurz- und mittelfristig nicht das Ende der GSVP bedeuten; er würde der EU auch weiterhin ermöglichen, kleinere und/oder zeitlich beschränkte Krisenmanagementoperationen durchzuführen. Langfristig aber würden dabei die im EU-Vertrag definierten Ziele zusehends aus dem Blick geraten und die GSVP zu zerfasern drohen. Statt zu einer sukzessiven Annäherung führt dieses Szenario zu einem Auseinanderdriften der EU-Mitgliedstaaten in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen. Für Deutschland wäre diese Entwicklung zwar kurzfristig mit den geringsten politischen und finanziellen Anstrengungen verbunden. Auf längere Sicht wäre aber eine schleichende Abkoppelung Frankreichs und Großbritanniens vom GSVP-Rahmen gerade für Berlin mit erheblichen Einflussverlusten verbunden. Politisch riskant wäre dieses Szenario vor allem dann, wenn es zu einem Einsatz der Kräfte einzelner Mitgliedstaaten kommt, der in der EU der 27 nicht konsensfähig ist. Bei der militärischen Intervention in Libyen im März 2011 hat die französisch-britische Kooperation bereits eine operative Dimension erreicht, um den Preis, dass die über das militärische Eingreifen gesplittete EU marginalisiert wurde. Setzt sich dieser Trend ungebrems fort, würden die GSVP und GASP-Strukturen der Union, die eine unverzichtbare politische Klammer bilden, stark beschädigt.

### **Die Rolle Deutschlands bei der weiteren Gestaltung der GSVP**

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt scheint es, als bewege sich die GSVP in Richtung des dritten Szenarios. Um die Erosion der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufzuhalten, ist ein entschlossenes Vorgehen Deutschlands unabdingbar. Die deutsche Regierung hat aufgrund der integrationsfreundlichen Grundausrichtung ihrer Außen- und Europapolitik sowie ihres wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Gewichts eine zentrale und konstruktive Rolle bei der Entwicklung der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU gespielt. Die politische Gestaltungsfähigkeit der Bundesrepublik ist dabei auch weiterhin viel stärker als etwa die Großbritanniens oder Frankreichs von multilateralen Zusammenhängen abhängig. Gleichzeitig hat sich die deutsche Politik seit 2007 in besonderem Maße auf die wirtschaftlichen und finanzpolitischen Herausforderungen fokussiert. Die damit verbundenen finanziellen Einschnitte und die Bundeswehrreform berühren auch die deutschen Beiträge für die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU.

Berlin hat daher ein besonderes Interesse daran, dass die GSVP auch unter den schwieriger gewordenen Rahmenbedingungen funktionsfähig bleibt, in Zukunft noch handlungsfähiger wird und die knappen Ressourcen effizienter nutzt. Die in diesem Beitrag geschilderten Szenarien und Reformvorschläge erfordern ein hohes Maß an politischer Führung, wie Deutschland sie zuletzt 2003 und 2004 im Zusammenspiel mit Frankreich und Großbritannien unter Beweis gestellt hat. Eine Wiederbelebung dieses Führungswillens bei gleichzeitiger Einbindung kleinerer Partner ist erfor-



derlich, wenn Deutschland anstelle einer Fortführung des Status quo eine Revitalisierung der GSVP anstrebt, sei es über eine Intensivierung laufender Initiativen oder sogar über einen umfassenden Reformansatz. Insbesondere bei der Entwicklung europäischer Fähigkeiten im zivilen und militärischen Bereich kommt Deutschland weiterhin eine zentrale Bedeutung zu. Politik und Öffentlichkeit in der Bundesrepublik wie in den Partnerländern lassen sich nur dann von Investitionen in das GSVP-Projekt überzeugen, wenn dieser institutionelle Rahmen ein höheres Maß an Effektivität, eine gerechtere Lastenteilung und ein Mehr an internationalem Einfluss glaubhaft in Aussicht stellen kann. Über diese Leistungen muss sich die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik letztendlich legitimieren. Die Umbrüche im arabischen Raum und die Libyen-Krise im Frühjahr 2011 haben diese Legitimität erneut auf eine harte Probe gestellt. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten diese Herausforderung nutzen, um die gemeinsame Politik langfristig auf den Kurs einer strategischen Konvergenz zu bringen.

# Anforderungen an eine zukunftsfähige EU-Entwicklungspolitik

Anne Schmidt / Clara Weinhardt

Das europäische Handeln in der Entwicklungspolitik ist in den sechziger Jahren aus den Sonderbeziehungen einiger Mitgliedstaaten zu ihren ehemaligen Kolonien entstanden. Es lag von Anfang an im Spannungsfeld geostrategischer, wirtschaftlicher und humanitärer Interessen. Sein erklärtes Ziel ist es, zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Partnerländern beizutragen. Im Zuge der globalen Kampagne um die Millennium Development Goals wurde der Schwerpunkt auf die Armutsbekämpfung gelegt. Diese Ziele werden von einem Großteil der nationalen Bevölkerungen unterstützt.<sup>1</sup> Staaten betreiben jedoch zumeist nur dann aktive Entwicklungspolitik, wenn sie damit auch nationalstaatliche oder wirtschaftliche Interessen verfolgen können. Zu Zeiten des Kalten Krieges diente finanzielle Entwicklungshilfe dazu, politischen Einfluss auf die Blockbildung zu nehmen. Bevorzugte Handelsbeziehungen zu ehemaligen Kolonien, zum Teil bis heute aufrechterhalten, ermöglichten auch der Geberseite wirtschaftliche Gewinne. Die geostrategische Bedeutung der Entwicklungshilfe zeigt sich noch immer daran, dass EU-Entwicklungsgelder auf politisch wichtige »Geberlieblinge« wie die Türkei, Marokko oder Afghanistan verteilt werden anstatt auf die am wenigsten entwickelten Länder. Der Vorrang nationaler Interessen lässt sich im europäischen Kontext daran ablesen, dass Entwicklungspolitik kein vergemeinschaftetes Politikfeld im Rahmen des auswärtigen Handelns der Union (Artikel 208–211 AEUV) ist, aber auch nicht der GASP und ihren Sonderverfahren unterstellt wurde. Es gilt das Prinzip der Komplementarität und wechselseitigen Verstärkung, das eine Arbeitsteilung zwischen europäischen Institutionen und Mitgliedstaaten vorsieht. Derzeit wird etwa ein Fünftel der Entwicklungsgelder, die von EU und Mitgliedstaaten ausgegeben werden, von der Kommission koordiniert.

Dass Entwicklungspolitik oft auch für andere Ziele als die Armutsbekämpfung genutzt wird, verursacht zahlreiche Probleme, denen sich europäische Entwicklungspolitik stellen muss. Europäische Politik sieht sich erstens dem Vorwurf der Inkohärenz im Sinne nachhaltiger Entwicklung ausgesetzt (fehlende horizontale Kohärenz).<sup>2</sup> Agrarexportsubventio-

<sup>1</sup> So halten 89 Prozent der Deutschen – das entspricht dem EU-Durchschnitt – Entwicklungspolitik für sehr wichtig oder wichtig. *Europeans, Development Aid and the Millennium Development Goals*, Special Eurobarometer 352, September 2010.

<sup>2</sup> Horizontale Kohärenz umfasst die Abstimmung verschiedener sektorspezifischer Politiken der EU. Vertikale Kohärenz verweist auf die Beziehung zwischen mitgliedstaatlichen und EU-Politiken. Vgl. Simon Nuttall, »Coherence and Consistency«, in: Christopher Hill/Michael Smith (Hg.), *International Relations and the European Union*, Oxford 2005, S. 91–112.

nen der EU etwa beschneiden die Wettbewerbsfähigkeit von Produzenten in Entwicklungsländern, die aber gleichzeitig durch handelsbezogene Hilfe (*Aid for Trade*), zum Beispiel für handelsbezogene Infrastruktur, gefördert werden soll.<sup>3</sup> Zweitens bewirkt die Kopplung der Entwicklungspolitik an spezielle Interessen der Mitgliedstaaten eine mangelhafte Arbeitsteilung zwischen der EU und der nationalen Ebene (fehlende vertikale Kohärenz). Mitgliedstaaten zögern, europäische Entwicklungspolitik gemeinsam abzustimmen. Traditionell begünstigen die ehemaligen Kolonialmächte ihre einstigen Kolonien in Afrika, der Karibik und im Pazifik (AKP-Staaten), während die östlichen Mitgliedstaaten sich vor allem in den Nachbarländern wie der Ukraine oder der Republik Moldau engagieren. Zudem stößt eine stärkere Rolle der EU deswegen auf Skepsis, weil die bürokratischen Verfahren der Kommission trotz Reform teils immer noch intransparent und ineffizient sind. Drittens wird in Frage gestellt, ob europäische Entwicklungspolitik überhaupt wirke. Das von der EU favorisierte Instrument der Budgethilfe<sup>4</sup> fördere schlechte Regierungsführung und Korruption. Auch die Union steht also vor der grundsätzlichen Schwierigkeit, dass die Resultate von Entwicklungspolitik oft erst spät zu erkennen und schwer zu messen sind.

Bisher mühte man sich vergeblich, diese Schwächen europäischer Entwicklungspolitik zu überwinden. Zwar wurden Kohärenz und Koordination formal zu Leitprinzipien europäischer Entwicklungspolitik erhoben,<sup>5</sup> aber in der Praxis wird ihnen kaum gefolgt. Der EU-Verhaltenskodex für eine bessere Arbeitsteilung ist schlecht umgesetzt und die Zukunft der Budgethilfe bleibt unklar. Die ehemaligen Kolonialmächte wehren sich noch immer gegen das Ende der Begünstigung der AKP-Staaten und die damit verbundene Budgetisierung und parlamentarische Kontrolle des Europäischen Entwicklungsfonds. Wohl können gegenwärtig Öffentlich-Private Partnerschaften (*Public Private Partnerships*) in Zeiten knapper Kassen die finanziellen Ressourcen für Entwicklungspolitik sichern. Sie lösen jedoch nicht das Problem, dass viele Instrumente beispielsweise aufgrund fehlender »Eigentümerschaft« (*ownership*) der Partnerländer auf lange Sicht

3 Durch die EU-Subventionspolitik werden große Geldsummen entwicklungspolitisch ineffizient eingesetzt, wie das Beispiel der Gegenüberstellung von EU-Agrarsubventionen und EU-Entwicklungshilfe zeigt. Laut dem letzten OECD-Bericht »Agricultural Policies in OECD Countries. At A Glance« (2010) wurden Agrarerzeugnisse der EU in 2009 mit 120 Milliarden US-Dollar subventioniert. Solche Güter wurden vielfach in Entwicklungsländern exportiert und billig verkauft, worunter vor allem die Bauern dort zu leiden hatten. Diese Bauern wiederum wurden 2009 mit 72,3 Milliarden US-Dollar EU-Entwicklungshilfe unterstützt.

4 Unter Budgethilfe versteht man im Allgemeinen ein Instrument der Entwicklungshilfe, dessen Gelder direkt an die Regierungen der Partnerländer gezahlt werden und an keine spezifischen Projekte gebunden sind. Mit ihr verbunden ist der Anspruch größerer »Eigentümerschaft« (*ownership*) der Regierungen; vgl. ausführlicher Andrea Schmitz, *Konditionalität in der Entwicklungspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2006 (SWP-Studie 12/06).

5 Verträge von Maastricht (1993) und Lissabon (2009); Europäischer Konsens über die Entwicklungspolitik (2005); Grünbuch EU-Entwicklungspolitik zur Förderung eines breitenwirksamen Wachstums und einer nachhaltigen Entwicklung (2010).

erfolglos bleiben.<sup>6</sup> Angesichts gewandelter globaler Herausforderungen ist es fraglich, ob die herkömmliche Praxis europäischer Entwicklungspolitik zukunftsfähig ist. Die Debatten um die Wirksamkeit von Entwicklungspolitik zeigen, dass inhaltliche Schwerpunkte der Entwicklungspolitik als Bausteine einer globalen Strukturpolitik verstanden werden sollten.<sup>7</sup>

## Globale Herausforderungen

In einer immer verflochteneren Welt haben sich die Anforderungen an eine zukunftsfähige EU-Entwicklungspolitik zu Anfang des 21. Jahrhunderts stark verändert. Im Zuge der Globalisierung beeinflussen zahlreiche globale Herausforderungen die Lebensgrundlagen in Entwicklungs- und Industrieländern. Genannt seien der Klimawandel, Ressourcenknappheit, Terrorismus, Pandemien, finanzielle Instabilitäten sowie soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten. Der globale Ressourcenwettkampf verschärft Konflikte in fragilen Staaten und kann die Grundlagen wirtschaftlicher Entwicklung gefährden. Die dauerhafte Marginalisierung einiger Länder in der Weltwirtschaft kann grenzüberschreitende Sicherheitsprobleme verursachen.<sup>8</sup> Der Klimawandel lässt Wasserressourcen und Nahrungsmittelproduktion schrumpfen. Die Furcht vor Hungeraufständen wächst. Aus all diesen Gründen sind immer mehr Menschen auf der Flucht, was auch die Industriestaaten zu spüren bekommen.<sup>9</sup> Hinzu kommt, dass »neue Geber« aus Asien und Lateinamerika auf die weltpolitische Bühne treten, die das westliche Monopol über Entwicklungspolitik aufbrechen.

<sup>6</sup> Zudem wird externe Finanzhilfe generell in Frage gestellt. Sie unterstütze eher Nehmermentalitäten und den Machterhalt autoritärer Eliten, als dass sie zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung beitrüge, vgl. Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, New York 2009; William Easterly, *The White Man's Burden. Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Oxford 2006; Nancy Birdsall, »Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings«, in: William Easterly (Hg.), *Reinventing Foreign Aid*, Cambridge, Mass., 2008; Deborah A. Bräutigam/Stephen Knack, »Foreign Aid, Institutions and Governance in Africa«, in: *Economic Development and Cultural Change*, 52 (January 2004) 2, S. 255–285; Robert Calderisi, *The Trouble with Africa: Why Foreign Aid Isn't Working*, New Haven 2006; Jonathan Glennie, *The Trouble with Aid: Why Less Could Mean More for Africa*, London 2008.

<sup>7</sup> Ernst Hillebrand/Günther Maihold, »Von der Entwicklungspolitik zur globalen Strukturpolitik. Von der Notwendigkeit der Reform eines Politikfeldes«, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1999 (4), S. 339–351; Dirk Messner, »Entwicklungspolitik«, in: Carlo Masala/Frank Sauer/Andreas Wilhelm (Hg.), *Handbuch der internationalen Politik*, Wiesbaden 2010; Simon Maxwell, *Ten Steps to a New Development Agenda*, London: Overseas Development Institute (ODI), 2007 (ODI Opinions 84).

<sup>8</sup> Vgl. Dirk Messner, »Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik«, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hg.), *Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, 2., aktual. Aufl., Wiesbaden 2011, S. 414–442.

<sup>9</sup> Eckhard Deutscher, »Überwindung der Entwicklungspolitik? Ein Paradigma zwischen Bestandssicherung und neuen Aufgaben«, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 2 (2009) 4, S. 415–425 (416).

Diese komplexen Problem- und Akteurskonstellationen stellen die Entwicklungspolitik vor hohe Hürden. Kurzfristigen wirtschaftlichen oder geostrategischen Gewinnen stehen steigende langfristige Kosten gegenüber, da strukturelle Ungleichheiten zwischen Nord und Süd bestehen bleiben. Fragile Staaten in der Nachbarschaft beispielsweise erfordern kostspielige zivile und militärische Eingriffe, während die steigende Zahl der Flüchtlinge die Ausgaben für Flüchtlings- und Asylpolitik sowie potentielle gesellschaftliche Kosten erhöht. Das bedeutet auch, dass die Kosten für fehlende Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung steigen. Ein höherer Entwicklungsstand hingegen schafft auch mehr Sicherheit, Gesundheit oder saubere Energie.<sup>10</sup> Der vermeintlich größere Handlungsspielraum bilateraler Entwicklungspolitik verringert sich, wenn Armutsbekämpfung im Lichte globaler politikfeldübergreifender Interdependenzen gesehen wird. So mag ein einzelnes Projekt der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit zur Privatwirtschaftsförderung in Namibia zwar effektiv sein und bilaterale Wirtschaftsbeziehungen fördern. Die tiefer liegenden strukturellen Probleme kann bilaterale Politik jedoch kaum aufgreifen, da dies nicht mehr in der Macht einzelner Nationalstaaten steht. Solange beispielsweise das Wirtschaftsregime, unter dem Partnerländer in EU-Mitgliedstaaten exportieren, auf Gemeinschaftsebene festgelegt wird, sind bilaterale Politik klare Grenzen gesetzt. Wegen der neuen Konkurrenz durch China und andere aufstrebende Mächte als Entwicklungspartner und Akteure globalen Regierens könnte es zudem sein, dass die bilaterale Geberrolle der Mitgliedstaaten auf Dauer an politischer Bedeutung verliert. Bilaterale chinesische Entwicklungshilfe an Afrika ist in den vergangenen Jahren rapide gestiegen und betrug im Jahr 2009 bereits 1,36 Milliarden US-Dollar.<sup>11</sup> Dem Wettkampf mit China können sich die Mitgliedstaaten am besten stellen, wenn sie gemeinsam agieren und ihre Ressourcen unter dem Dach der EU bündeln.<sup>12</sup>

## Szenarien und Handlungsmöglichkeiten

Die EU und ihre Mitgliedstaaten geben 48,2 Milliarden Euro für Entwicklung aus. Das sind 56 Prozent der globalen offiziellen Entwicklungshilfe (2009). Mehr als die Hälfte des aktuellen Außenhilfe-Budgets der EU ist für die Bekämpfung der Armut vorgesehen.<sup>13</sup> Zudem ist die EU die Handels-

<sup>10</sup> Inge Kaul, *Über Entwicklungszusammenarbeit hinaus: Zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter*, 2008, S. 14 <[www.ingekaul.net/news/pdf/ueber%20entwicklungszusammenarbeit%20hinaus.pdf](http://www.ingekaul.net/news/pdf/ueber%20entwicklungszusammenarbeit%20hinaus.pdf)> (Zugriff am 12.5.2011).

<sup>11</sup> China gab 2009 für Subsahara-Afrika also fast genau so viel Geld aus wie Deutschland (1,454 Mrd. US-Dollar), vgl. *ONE Data Report 2011*, S. 61, 81, <<http://s3.amazonaws.com/one.org/pdfs/dr2011.pdf>> (Zugriff am 10.6.2011).

<sup>12</sup> Gemeinsam haben die EU-15 im Jahr 2009 11,387 Milliarden US-Dollar an offizieller bilateraler Entwicklungshilfe an Länder in Subsahara-Afrika vergeben, vgl. *ONE Data Report 2011* [wie Fn. 11], S. 55.

<sup>13</sup> Dies entspricht 39,5 Milliarden Euro für 2007 bis 2013, European Commission, *Annual Report 2010 on the European Union's Development and External Assistance Policies and Their Implementation in 2009*, Brüssel, September 2010.

macht mit dem weltweit größten Markt. Darum spielt sie eine entscheidende Rolle bei der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung. Die viel beschworene finanzielle und wirtschaftliche Macht der EU verpufft jedoch, wenn die Entwicklungspolitik der Union und ihrer Mitgliedstaaten weiterhin so ineffizient, inkohärent und wenig wirksam bleibt. Angesichts der skizzierten globalen Herausforderungen stellen sich zwei Fragen: Sind die EU und ihre Mitgliedstaaten bereit und fähig, Entwicklungspolitik besser zu koordinieren und gemeinsam abzustimmen? Ist die EU in der Lage, einen institutionellen Rahmen zu schaffen, damit entwicklungspolitische Zielsetzungen kohärent in die EU-Außenpolitik integriert werden können?

Für Deutschland und die EU sind drei Szenarien denkbar. Das erste bestünde in der Beibehaltung des Status quo. In diese Richtung deuten die gegenwärtigen Tendenzen. In einem zweiten Szenario würden die existierenden Instrumente besser zur Koordinierung einzelstaatlicher Interessen genutzt. Ein drittes, ambitioniertes Szenario wäre von einer umfassenden Reform gekennzeichnet, mit deren Hilfe eine gemeinsame Strategie für globale Entwicklung erarbeitet würde.

### Status quo

Im Status-quo-Szenario würden Mitgliedstaaten und EU-Institutionen ihre Entwicklungspolitiken weiterhin parallel betreiben. Komplementarität würde nach wie vor kaum hergestellt. Je nach politischer Agenda einzelner Mitgliedstaaten würden unverbindliche Maßnahmen zur Koordinierung ergriffen sowie einzelne politikfeldübergreifende Programme auf nationaler oder Brüsseler Ebene umgesetzt. Die Vorteile des Status quo lägen darin, dass nationale Projekte öffentlich sichtbar wären und direkte Kontrolle über die vorwiegend national verteilten Entwicklungsgelder ausgeübt würde. Der Trend, das bilaterale Element weiter auszubauen, könnte sich verstärken. Die Beibehaltung des Status quo würde es weiterhin begünstigen, dass nationale Ziele wie etwa die Außenwirtschaftsförderung verfolgt oder strategische Beziehungen zu besonderen Partnern gefördert werden. Globale Herausforderungen würden nur unzureichend aufgegriffen, so dass hohe Folgekosten entstünden. Teure zivile und militärische Einsätze könnten nötig werden, um schwache Staaten zu stabilisieren. Flüchtlingsbewegungen könnten die europäischen Gesellschaften zunehmend belasten. Aber auch kurzfristig würden Ressourcen weder effizient noch angemessen verwendet, weil nur wenig Arbeitsteilung vor Ort stattfindet und inkohärente Politik betrieben wird. Wegen mangelnder Koordination der europäischen Akteure würden drei bis sechs Milliarden Euro verloren gehen,<sup>14</sup> die zur Armutsbekämpfung im Kontext der Bewältigung globaler Herausforderungen eingesetzt werden könnten. National verfügbare Mittel für entwicklungspolitische Programme würden weiter

<sup>14</sup> Erik Lundsgaarde/Davina Makhan, *Zeit für ein vereintes entwicklungspolitisches Europa*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 10.5.2010 (Die aktuelle Kolumne).

schwinden, da Entwicklungspolitik innerhalb der Außenpolitik als nachrangig gilt. Neuartige Finanzierungsmechanismen wie Public Private Partnerships könnten dies nur zum Teil kompensieren. Die Bedeutung Europas in globalen Foren dürfte auf die Dauer abnehmen, da die Mitgliedstaaten sich ohne eine gemeinsame Position in entwicklungspolitischen Fragen nicht werden durchsetzen können.

### **Bessere Koordinierung einzelstaatlicher Interessen**

Wenn es dabei bleibt, dass der Großteil der Mittel für Entwicklungspolitik von den Mitgliedstaaten vergeben wird, lässt sich die europäische Entwicklungspolitik nur dann verbessern, wenn die nationalen Politiken inhaltlich kohärenter werden und besser koordiniert werden, und zwar vor Ort, in Brüssel und in globalen Foren.

Innovative Konzepte auf nationaler Ebene und parallel in Brüssel könnten helfen, mehr inhaltliche Kohärenz zwischen entwicklungspolitischen Maßnahmen und anderen die Außenbeziehungen betreffenden Politiken zu erzeugen.<sup>15</sup> Eine Orientierungshilfe hierfür bietet das Arbeitsprogramm für Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung<sup>16</sup>, entworfen von der Kommission. Zwar soll entwicklungspolitischen Zielen in der Außenpolitik nicht automatisch Vorrang gewährt werden. Jedoch können vermeintlich mit der Armutsbekämpfung konkurrierende außenpolitische Ziele wie sicherheitspolitische Stabilität in Partnerländern oder Zugang zu Energieressourcen nicht losgelöst vom globalen Kontext ungleicher Entwicklungsstände betrachtet werden. Langfristig gefährdet Armut innenpolitische und makroökonomische Stabilität und damit auch sicherheitspolitische oder wirtschaftspolitische Kooperation. Daher gilt es, entwicklungspolitische Bestrebungen auf neue Weise in außenpolitische Konzepte einzubinden, um positive Wechselwirkungen und mehr Nachhaltigkeit zu schaffen. Was die Bewältigung globaler Herausforderungen betrifft, nennt das aktuelle Grünbuch »EU-Entwicklungspolitik zur Förderung eines breitenwirksamen Wachstums und einer nachhaltigen Entwicklung« (2010) wichtige Schwerpunktfelder, nämlich Klimawandel, erneuerbare Energien und Landwirtschaft/Nahrungsmittelsicherheit.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Deutschland könnte beispielsweise Investitionen, die Steueroasen ausnutzen, weniger attraktiv machen, indem Vorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen und die Bereitstellung öffentlicher Mittel erlassen werden. Norwegische Firmen zahlen mittlerweile mehr Steuern an Angola, als Norwegens gesamte öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) für Afrika ausmacht. Laut Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8.3.2011 zu Steuerwesen und Entwicklung entgehen den Entwicklungsländern jährlich 800 Milliarden Euro an Einnahmen aufgrund illegaler Finanzströme und Steueroasen.

<sup>16</sup> Kohärenz im Interesse der Entwicklung meint hierbei minimalistisch die Vermeidung widersprüchlicher Maßnahmen, anspruchsvoller das Zusammenwirken verschiedener Themen- und Handlungsfelder durch die Definition gemeinsamer Ziele.

<sup>17</sup> Allerdings wird es entscheidend sein, dass in diesen Schwerpunktfeldern Politikkohärenz im Sinne von Entwicklung gewährleistet wird. Vgl. European Centre for Development Policy Management (ECDPM), *European Commission Green Paper on Inclusive Growth and*

Eine wirkungsvollere Koordinierung könnte zudem die Ressourceneffizienz bilateraler Entwicklungspolitik steigern. Der EU-Verhaltenskodex für eine bessere Arbeitsteilung hat bereits acht europäische Geber dazu bewogen, ihre komparativen Vorteile vor Ort zu analysieren und ihre Entwicklungspolitik so zu gestalten, dass Partnerländer und andere Geber leichter einbezogen werden können. Im Juni 2010 beschloss der Rat, dass die Programmierungszyklen auf Ebene der Partnerländer schrittweise synchronisiert werden sollen. Auf diese Weise erhalten die Mitgliedstaaten Anreize für nationale Umsetzungsstrategien. Deutschland soll weiterhin am gemeinsamen Programmierungsprogramm teilnehmen. Würden die EU-Delegationen aufgewertet, könnten sie vor Ort mehr Koordination leisten, so dass sich Kosten sparen und der Informationsaustausch optimieren ließe. Dies käme auch den nationalen Botschaften zugute. Der G20-Beschluss vom Oktober 2010 zur Reform des IWF hat den EU-Mitgliedstaaten Gelegenheit verschafft, ihre Koordinierung dort ebenfalls zu verfeinern. Wegen des Drucks global vernetzter Probleme und aufstrebender Länder wird der Ruf nach Reformen der EU-Koordinierung auch anderswo immer lauter. Das gilt für globale Foren wie die Weltbank, für Organisationen, in denen die EU-Kommission Mitglied ist und Kompetenzen hat, wie WTO und FAO, sowie für die G20 und die OECD.<sup>18</sup>

Für Deutschland bedeutet dieses Szenario kurz- und mittelfristig höhere Koordinierungskosten. Diese sind jedoch wesentlich geringer als die Gewinne, die erzielt werden, indem Ressourcen vor Ort eingespart oder gebündelt werden. Werden entwicklungspolitische Zielsetzungen kohärenter in Außenpolitik integriert, dürften auch andere außenpolitische Initiativen effektiver und nachhaltiger werden. Manche strukturellen Probleme aber bleiben bestehen. Die sinnvollere Nutzung existierender Instrumente, parallel auf Ebene der Mitgliedstaaten und auf Brüsseler Ebene, wird auf die Dauer nicht ausreichen, um die beschriebenen globalen Herausforderungen zu bewältigen. Es ist unwahrscheinlich, dass sich alle Beteiligten an den freiwilligen Kodex zur besseren Koordinierung halten werden. Darum wäre die EU als globaler entwicklungspolitischer Akteur nicht imstande, die Akzente zu setzen, die ihre doch beträchtlichen Ressourcen eigentlich erlauben würden. Ebenso wenig würde es Deutschland und den anderen Mitgliedstaaten gelingen, globale Probleme wie Klimawandel, Nahrungsmittelknappheit oder Flüchtlingsströme im Alleingang zu lösen. Überdies lassen sich teure Inkohärenzen auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht völlig beseitigen, da einige Politikfelder – wie Handel oder Umwelt – unter die exklusive oder geteilte Kompetenz der EU fallen. Will die EU künftig eine ambitioniertere Entwicklungspolitik betreiben, müssen zunächst gemeinsame Ziele definiert werden.

*Sustainable Development. Preliminary Reflections for the Secretariat of the African, Caribbean and Pacific Group of States, Maastricht, 17.12.2010.*

<sup>18</sup> Für eine Übersicht der verschiedenen Mitgliedschaften von Kommission und Mitgliedstaaten in globalen Foren vgl. Michael Emerson/Piotr Kaczynski, »What External Representation for the EU«, in: *bepa monthly*, (Juni 2010) 38, S. 7–10.



### **Umfassende Reform:**

#### **Eine gemeinsame Strategie für globale Entwicklung**

Soll die EU-Entwicklungspolitik auf eine neue Qualitätsstufe gehoben werden, müssen EU und Mitgliedstaaten bereit und instande sein, eine gemeinsame und politikfeldübergreifende Strategie für globale Entwicklung zu formulieren und umzusetzen. Sie wäre Leitbild für gemeinsame Politiken, Programmierung und Prozeduren innerhalb der EU-Entwicklungspolitik. Nur wenn Entwicklungspolitik von allen Beteiligten als Baustein einer globalen Strukturpolitik konzipiert wird, lässt sich die bisherige Verfahrensweise überwinden, die davon gekennzeichnet war, dass die Akteure oft allein und parallel ihre teils widerstreitenden Interessen verfolgten. In diesem Sinne wäre Entwicklungspolitik ein wesentlicher Bestandteil europäischer Außenbeziehungen. Damit würde sie im Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und anderen mit Entwicklung befassten Institutionen der EU als »Querschnittsaufgabe« verstanden. Innerhalb der Kommission würde die Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit (*Directorate General Development and Cooperation, DG DevCo*) dabei eine zentrale Rolle spielen.

Zunächst müssten die Mitgliedstaaten einen gemeinsamen strategischen Rahmen für ihr Handeln erarbeiten. Unter Leitung des Entwicklungskommissars und der Hohen Vertreterin müssten darin Prioritäten formuliert werden, so dass dieser Rahmen eine im Sinne globaler Strukturpolitik sinnvolle Arbeitsteilung ermöglicht. Mehr genutzt werden müsste der gemeinsame Rahmen für die Ausarbeitung der EU-Länderstrategiepapiere, der bislang nur in Sierra Leone, Somalia und Südafrika angewandt wurde. Durch einen Ratsbeschluss könnten die Mitgliedstaaten der EU-Kommission oder dem EAD das Mandat zu mehr politischer Koordinierung erteilen, ohne das Prinzip der Komplementarität zu verletzen. Als ernst zu nehmendes Hindernis könnten sich allerdings grundsätzliche Legitimitätsprobleme der EU als politischer Akteur erweisen. Auf lange Sicht könnte eine Vertragsänderung angestrebt werden, um durch mehr Vergemeinschaftung rechtlich verbindliche Verantwortlichkeiten zu schaffen. Gleichzeitig müsste das Europäische Parlament gestärkt werden, damit es mehr politische Kontrolle über die Kommission gewinnt. So ließe sich notwendige Transparenz sicherstellen und Legitimität erhöhen. Die nationalen Programme würden auf Grundlage gemeinsam vereinbarter Ziele gesteuert. Je nach Sachkenntnis und Einfluss könnte dann ein Mitgliedstaat, die Kommission oder der EAD die Führung der verschiedenen Implementierungsprogramme übernehmen. Dabei liegen komparative Vorteile der EU unter anderem in der Förderung regionaler Entwicklung. Aufgrund ihrer globalen Präsenz wäre die EU prädestiniert, weitere innovative politikfeldübergreifende Entwicklungsansätze zu konzipieren, wie jenes des umweltpolitischen Länderprofils (*environmental profiling*) bei der Erarbeitung der entwicklungspolitischen Länderstrategiepapiere.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Aus mitgliedstaatlicher Perspektive besitzt die EU als in Teilen supranationale Wertegemeinschaft auch komparative Vorteile gegenüber anderen globalen Foren und Akteuren, vgl. European Think-Tanks Group, *EU-Memorandum 2010. Neue Herausforderungen, neue*

Operativ unterstützt werden könnte eine gemeinsame Strategie für globale Entwicklung, indem bilaterale ODA in größerem Maße über die EU kanalisiert werden. Neben der generellen Reform der europäischen Finanzierungsinstrumente würde die Eingliederung des Europäischen Entwicklungsfonds in den EU-Haushalt dafür sorgen, dass mehr Kontrolle über die Mittelvergabe im Sinne nachhaltiger Entwicklung stattfindet. Es sollte auch darüber nachgedacht werden, mitgliedstaatliche Durchführungsorganisationen eines Tages in europäische Zusammenschlüsse zu überführen. Dafür müsste aber die Ineffizienz auf europäischer Ebene verringert werden. Andernfalls könnten Mitgliedstaaten die steigenden Koordinationskosten als strukturelles Hindernis betrachten.<sup>20</sup>

Das inhaltliche Kernstück der gemeinsamen Strategie bestünde in Überlegungen seitens DG DevCo, wie sich zum einen das Konzept der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung praktisch umsetzen ließe, und zum anderen, wie der EAD für mehr außenpolitische Konsistenz sorgen könnte. Dazu müssten mehr Kapazitäten zur Analyse und Folgenabschätzung aufgebaut werden, um Auswirkungen entwicklungspolitischer Maßnahmen aus anderen Politikbereichen überhaupt bewerten zu können. Die derzeitigen Folgenabschätzungen (*impact assessments*) reichen nicht aus. Die EU müsste ihre Fähigkeit erweitern, innovative politikfeldübergreifende Politiken zur Lösung globaler Probleme zu entwerfen und zu testen. Dienststellenübergreifende Konsultationen (*inter-service consultations*) innerhalb der Kommission sollten auch mit dem EAD und den Mitgliedstaaten ausgebaut werden. Über Pilot-Initiativen könnten gemeinschaftliches Arbeiten ausprobiert, Erfahrungen gesammelt und vorbildliche Verfahren (*best practices*) vermittelt werden. DG DevCo müsste die Erarbeitung des im Grünbuch geforderten Aktionsprogramms für Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung vorantreiben. Zudem müsste die entwicklungspolitische Mitverantwortung anderer Generaldirektionen besonders gefördert und eingefordert werden.<sup>21</sup> Dafür müsste DG DevCo ihre Einheit für Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung mit mehr Personal versehen und ihr genügend Autorität verleihen. Ein ständiger Berichterstatter im Europäischen Parlament würde zur notwendigen Legitimation und Kontrolle beitragen. Die Zielkonflikte zwischen verschiedenen EU-Politiken sollten auf höchster politischer Ebene offen angesprochen und langfristig gemanagt werden. Dazu sollten regelmäßige Treffen organisiert werden, und zwar sowohl im Rahmen der von Cathe-

*Ansätze: Die nächsten Schritte in der Europäischen Entwicklungszusammenarbeit, Februar 2010.*

**20** Gleichwohl sei darauf verwiesen, dass EU-Entwicklungspolitik in Deutschland nicht als »multilateral« gilt und getrennt von einem Engagement in multilateralen Foren wie den Vereinten Nationen betrachtet wird. Das spiegelt auch den in Teilen supranationalen »Sui generis«-Charakter der EU wider.

**21** Die derzeitigen Revisionen der Gemeinsamen Agrar- und Gemeinsamen Fischereipolitik sowie die Konsultationen über die »Energy Roadmap 2050« und die »Roadmap for a Low Carbon Economy by 2050« bieten hierzu die nächsten Gelegenheiten. In anderen Politikbereichen hingegen, etwa Migrationspolitik, ist es noch illusorisch, konkrete Aktionen zu erarbeiten, da kurzfristige nationale Interessen weiterhin entwicklungspolitische Zielsetzungen dominieren.

rine Ashton geleiteten erweiterten RELEX-Gruppe<sup>22</sup> als auch auf Arbeitsebene in der informellen, mit nationalen und europäischen Beamten besetzten Kontaktgruppe zur Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. Ressortübergreifende Verfahren hätten auch den Vorteil, dass sie die Dominanz einzelner politikfeldspezifischer Lobbygruppen verringern könnten. Durch mehr personellen Austausch zwischen den Generaldirektionen und dem EAD sowie mit den mitgliedstaatlichen Ministerien ließe sich möglicherweise ein allzu kurzsichtiges ressortpolitisches Denken aufbrechen. So könnte die Basis für ein gemeinsames Verständnis einer Entwicklungspolitik als Baustein globaler Strukturpolitik geschaffen werden. Das würde auch die notwendige Unterstützung der politischen Ebene der Mitgliedstaaten sichern und gleichzeitig helfen, die Vermittlung der Entwicklungspolitik bei den Bürgern zu verbessern.

Politisch durchzusetzen wäre das Szenario einer umfassenden Reform nur, wenn alle Mitgliedstaaten an einem Strang ziehen. Deutschland als größter Mitgliedstaat mit eher kurzer kolonialer Vergangenheit, dafür aber langjähriger Vorreiterrolle bei den Reformen europäischer Entwicklungspolitik wäre prädestiniert, eine Führungsrolle in der Moderation zwischen Mitgliedstaaten und Kommission zu spielen. Gemeinsam mit Schweden, den Niederlanden und Großbritannien, die sich am energischsten für Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung eingesetzt haben, könnte Deutschland den Entwicklungskommissar und die Hohe Vertreterin zu einer solchen Reform auffordern. Diese dürfte sich auf lange Sicht auszahlen, da europäische Entwicklungspolitik einen systematischen und gehaltvollen Beitrag zur Lösung globaler Herausforderungen leisten würde. Eine gemeinsame Strategie könnte schließlich auch nachdrücklicher als bisher in globale Foren eingebracht werden und so den europäischen Einfluss in entwicklungspolitischen Fragen stärken.

## Empfehlungen

Die Inhalte der Entwicklungspolitik müssen die strukturellen Probleme einer globalisierten Welt betreffen – von Armutsbekämpfung über Klimawandel zur Stabilisierung fragiler Staaten. Die hohen langfristigen Kosten weltweiter sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheiten zeigen sich auf vielfältige Weise: in Ressourcenknappheit, Nahrungsmittelkrisen, globalen Epidemien, Bedrohung durch Terrorismus oder den Belastbarkeitsgrenzen gegenwärtiger Migrations- und Sozialpolitik.<sup>23</sup>

Welchen Weg die EU mit ihrer Entwicklungspolitik einschlagen wird, hängt jedoch nicht nur davon ab, welche inhaltlichen Prioritäten gesetzt

<sup>22</sup> Neben der Vizepräsidentin der Kommission und Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, umfasst die erweiterte RELEX-Gruppe die drei mit Außenbeziehungen befassten Kommissare für Entwicklung (Andris Piebalgs), Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik (Štefan Füle) und Internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Krisenreaktion (Kristalina Georgieva) sowie die Kommissare für Wirtschaft und Währung (Olli Rehn) und Handel (Karel De Gucht).

<sup>23</sup> Kaul, *Über Entwicklungszusammenarbeit hinaus* [wie Fn. 10].

werden. Die jüngsten Ereignisse in der arabischen Welt haben verdeutlicht, dass EU-Instrumente nur dann greifen können, wenn sie auch auf mitgliedstaatlicher Ebene mitgetragen werden. So hat es wenig Sinn, wenn zwar die Unterstützung der Zivilgesellschaft propagiert wird, aber nationale Politiken von sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen dominiert werden, die diesem Ziel zuwiderlaufen. Nur eine gemeinsame Politik, wenn auch zunächst des kleinsten gemeinsamen Nenners, kann auf lange Sicht ihre Wirkung entfalten. Gegenwärtig wird bilaterale Entwicklungspolitik immer noch klar bevorzugt. Um zu untermauern, wie notwendig eine gemeinsame koordinierte Entwicklungspolitik ist, sollte klar herausgestellt werden, wie teuer die EU und Deutschland eine bilaterale Politik zu stehen kommen wird, die globalen Herausforderungen nur punktuell begegnen kann. Außerdem müssen die Koordinierungskosten auf EU-Ebene gesenkt und institutionelle Strukturen geschaffen werden, in denen Ressorts ihre Zielkonflikte konstruktiv austragen können. Andernfalls bleiben Koordinierung und Kohärenz nichts weiter als leere Schlagworte.

Deutschland ist neben Großbritannien und Frankreich größter Geber europäischer Entwicklungsgelder.<sup>24</sup> Deshalb hat es eine besondere Verantwortung im Reformprozess und ein wohlverstandenes Eigeninteresse an globaler Entwicklung. Da die Mittel wegen der Finanzkrise knapper geworden sind, muss nun erst recht laut und deutlich unterstrichen werden, wie wichtig Entwicklungspolitik ist. In den nächsten Jahren stehen entscheidende Schritte für bereits begonnene Reformen an. Gegen Ende 2011 wird beschlossen, ob der 2005 beschlossene »Konsens zur Entwicklungspolitik« revidiert werden muss. Er gilt als maßgebliches Grundlagendokument und betont die Prinzipien Koordinierung und Kohärenz. Der neue Auswärtige Dienst der EU eröffnet Möglichkeiten für institutionelle Verfahren und stärkt das Mandat der EU als globaler Akteur. Wenn die europäischen Akteure dem wachsenden Konkurrenzdruck durch aufstrebende Mächte standhalten wollen, sollten sie eine kohärentere und besser koordinierte Entwicklungspolitik betreiben. Auf diese Weise könnte Europa die substantielle und konzeptionelle Führungsrolle spielen, die es als größter Geber von Entwicklungshilfe spielen sollte.

<sup>24</sup> Laut OECD-Pressemitteilung hat Deutschland im Jahr 2010 12,723 Milliarden, Großbritannien 13,763 Milliarden und Frankreich 12,916 Milliarden US-Dollar an offizieller Entwicklungshilfe ausgegeben.

## Die Klimaaußenpolitik der Europäischen Union: Reformoptionen für ein junges Politikfeld

*Simon Schunz*

Kaum ein Politikfeld, mit dem sich die Europäische Union befasst, hat in den vergangenen Jahren eine derartige Prominenz erlangt wie der Klimaschutz. Dies zeigt sich nicht nur an dem klima- und energiepolitischen Acquis der Union, der in letzter Zeit stark erweitert wurde, sondern vor allem auch am steigenden Interesse der europäischen Öffentlichkeit an diesem Thema. Glaubt man den Ergebnissen des Eurobarometers, empfinden 87 Prozent der Bürger Europas den Klimawandel als eine »sehr ernste« oder »ziemlich ernste« Herausforderung.<sup>1</sup> Insgesamt betrachten die Befragten anthropogene Klimaveränderungen – nach »Armut, Mangel an Nahrung und Trinkwasser« – als das zweitgrößte Problem, dem sich die Menschheit momentan gegenübersteht. Eine Mehrheit wünscht sich auch ein noch nachdrücklicheres klimapolitisches Engagement von Politik und Wirtschaft, im Besonderen auch von der EU.<sup>2</sup> Letztere hat sich nicht nur intern, sondern auch in ihren Außenbeziehungen in stetig wachsendem Maße des Themas angenommen.

Die EU hat seit dem Ende der neunziger Jahre sukzessiv ein umfassendes kontinentales Klimaregime aufgebaut. Auf seinem Frühjahrsgipfel 2007 verabschiedete der Europäische Rat zunächst die grundlegende 20-20-20-Zielvorgabe für das Jahr 2020.<sup>3</sup> Anschließend wurden im Jahr 2008 mit dem Klima- und Energie-Gesetzespaket Maßnahmen zur Umsetzung dieser Vorgaben beschlossen. Zuletzt wurden auf Basis eines Kommissionsvorschlags auch erste Pläne zur Realisierung des Ziels diskutiert, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß bis zum Jahr 2050 um 80 bis 95 Prozent zu reduzieren.<sup>4</sup> Während sich die EU intern also vergleichsweise spät, aber recht konsequent der Klimaschutzpolitik zugewandt hat, ist sie zuletzt wegen der alles in allem bescheidenen Resultate ihrer langjährigen Mitwirkung an den internationalen Klimaverhandlungen unter einen wachsenden Rechtfertigungsdruck geraten. Nach einigen glanzlosen Profilierungsversuchen in den neunziger Jahren setzte sich die EU in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends aktiv und erfolgreich für die Ratifizierung des 1997 verabschiede-

<sup>1</sup> *Europeans' Attitudes towards Climate Change*, Eurobarometer Special Report 322, Brüssel, November 2009.

<sup>2</sup> 55% der EU-Bevölkerung sind der Ansicht, dass die EU mit Blick auf den Klimawandel noch »nicht genug unternimmt«, ebd., S. 21, 86.

<sup>3</sup> Bis zum Jahr 2020 sollen demnach der Treibhausgassaustoß um 20% vermindert, die Energieeffizienz um 20% erhöht und der Anteil erneuerbarer Energien ebenfalls auf 20% gesteigert werden.

<sup>4</sup> Europäische Kommission, *Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bis 2050*, Brüssel, KOM(2011) 112, 8.3.2011.

ten Kyoto-Protokolls ein. In den 2007 aufgenommenen, bisher allerdings weitgehend ergebnislosen Verhandlungen zur Regimereform konnte die Union jedoch erneut ihrem Führungsanspruch, durch die heimische Klimapolitik als Modell für die Welt zu fungieren, nicht gerecht werden, einem Anspruch, den sie durch den Ausbau des EU-Klimaregimes fortlaufend untermauert hatte. Spätestens seit ihrem unglücklichen Auftritt auf dem Kopenhagener Klimagipfel vom Dezember 2009 sieht sie sich deshalb mit einem Effektivitätsproblem konfrontiert: ihr langjähriger Aktionismus auf globaler Ebene in Sachen Klimaschutz hat unter dem Strich nicht die erwünschten Erfolge gezeitigt.

Worin liegt diese Ineffektivität der EU-Klimaaußenpolitik begründet? Und was kann die Union tun, um ihre Rolle in der globalen Klimapolitik künftig zu stärken? Mittelfristig wird der Klimawandel eine Herausforderung von hoher politischer Brisanz bleiben. Will die EU einen ernstzunehmenden Part auf der Weltbühne spielen und den Erwartungen ihrer Bürger zum Klimaschutz entsprechen, muss sie neben ihren internen klimapolitischen Anstrengungen auch die Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Klimaaußenpolitik schaffen. Auch für Deutschland, das innerhalb Europas oftmals selbst eine Vorreiterrolle beim Klimaschutz beansprucht, ist es von erheblichem Interesse, dass die Union bei diesem Thema global handlungsfähig ist. Nur im Verbund mit ihren europäischen Partnern wirft die Bundesregierung genug Gewicht in die Waagschale, um mit den USA oder den Schwellenländern auf Augenhöhe verhandeln zu können.

Anreize für eine Reform der EU-Klimaaußenpolitik bieten in erster Linie die Bestimmungen des Lissabonner Vertrags, insbesondere die jüngste Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD). Ob die Unionsmitglieder jedoch tatsächlich in der Lage sind, in der Praxis ihre Schlagkraft in der Klimaaußenpolitik zu steigern, ist momentan noch eine offene Frage. Angesichts der hohen Relevanz des Themas lässt sich aber annehmen, dass der Umgang mit dem Gebot des Klimaschutzes für die Zukunft des europäischen Integrationsprojekts in außenpolitischer Hinsicht wegweisend sein wird. Setzen sich Renationalisierungstendenzen durch, die zuletzt zu beobachten waren? Oder schafft es die Union, durch inkrementelle Integrationsfortschritte Synergien in der Klimaaußenpolitik freizusetzen, ihre Ineffektivität zu überwinden und dadurch dauerhaften Legitimitätsdefiziten in diesem Politikfeld vorzubeugen?

## 20 Jahre EU-Klimaaußenpolitik – großer Einsatz, kleine Wirkung

Das Leitmotiv der EU, in der Klimapolitik durch herausragenden Einsatz auf internationaler Ebene und Arbeitseifer im europäischen Rahmen als Modell für die Welt zu fungieren (gemeinhin bekannt als »Führen durch Beispiel«-Strategie), lässt sich bis ins Jahr 1990 zurückführen.<sup>5</sup> Seitdem hat die Union sich immer wieder bemüht, dieser Rollenvorgabe gerecht zu

<sup>5</sup> Siehe Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Dublin, 25./26.6.1990.

werden, angetrieben von einigen progressiven EU-Mitgliedern, aber auch von der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission. Ihre Beweggründe waren nicht allein umweltpolitischer Natur, etwa um dem Vorsorgeprinzip nach Artikel 191 AEUV Genüge zu tun. Auch die Endlichkeit der in Europa verfügbaren Rohstoffe und die Aussicht, bei der Entwicklung zukunftssträchtiger Energietechnologien eine Vorreiterrolle übernehmen zu können, trieben manchen Befürworter einer proaktiven EU-Klimapolitik an. Spätestens seit der Krise rund um den Verfassungsvertrag kam eine weitere Motivation hinzu: Das Thema Klimaschutz schien gut geeignet, neue Integrationsschritte zu rechtfertigen und das Identitätsgefühl unter den Unionsbürgern zu stärken. Vor diesem Hintergrund entwickelte sich ein Diskurs rund um die vermeintliche internationale EU-»Leadership«, der die Erwartungen an die Union gerade vor dem Kopenhagener Gipfel beträchtlich steigen ließ.

Schon in den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll war die klimapolitische Ambition der EU erkennbar. Damals preschte die Union mit einem Vorschlag zu einer fünfzehnprozentigen Emissionsminderung bis 2010 (gegenüber 1990) voran, für dessen Umsetzung sie intern keine hinreichenden Vorkehrungen getroffen hatte. In der Ratifikationsphase des Protokolls intensivierte sie ihre diplomatischen Bemühungen massiv, um das Regime und den Vertrag nach dem Rückzug der USA vor dem Absinken in die Bedeutungslosigkeit zu bewahren. Doch am deutlichsten manifestierte sich die Orientierung an der Strategie des »Führens durch Beispiel« im Zuge der Post-2012-Reformdebatte. Nachdem die Union bereits von 2004 an auf eine Revision des VN-Klimaregimes gedrängt hatte, erzeugte letztlich erst die Veröffentlichung des Vierten Sachstandsberichts des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) im Jahre 2007 das nötige Momentum für eine weltweite Zustimmung zu offiziellen Verhandlungen, die nach zwei Jahren bei der 15. Vertragsstaatenkonferenz in Kopenhagen abgeschlossen werden sollten.

Die inhaltlichen Vorschläge der EU basierten auf dem 2008 verabschiedeten Klima- und Energiepaket der Gemeinschaft. Das Hauptziel der Union war es, international einen rechtlich verbindlichen Vertrag zu verabschieden, der den Temperaturanstieg infolge des Klimawandels auf maximal 2°C begrenzen sollte. Um dieses Limit einzuhalten, wollte sie Minderungsziele auf der Grundlage der entsprechenden Szenarien des Weltklimarats vereinbaren lassen: Reduktionen von 25 bis 40 Prozent bis 2020 für Industriestaaten und eine zulässige Abweichung vom »Business as usual« in einer Spanne von 15 bis 30 Prozent (gegenüber 1990) für Schwellenländer. Die EU versprach darüber hinaus, das eigene, 2007 beschlossene 20-Prozent-Ziel auf 30 Prozent zu erhöhen für den Fall, dass andere Hauptemittenten vergleichbare Anstrengungen unternähmen und sich zu ehrgeizigeren Minderungszusagen durchrängen. Unter den Instrumenten zur Realisierung der formulierten Ziele setzte die EU vor allem auf den Emissionshandel, der ebenfalls als Anreiz für die Partner aus den Industrieländern gedacht war. Mit der Einrichtung eines OECD-weiten Kohlenstoff-

markts, so die in Brüssel vertretene Logik, würde ein entscheidender Schritt bei der Emissionsminderung getan.

Was das praktische Vorgehen betrifft, beschränkte sich die Klimadiplomatie der EU fortan im Wesentlichen auf die wiederholte Erläuterung ihres Ansatzes und ihrer internen Klimapolitik und damit auf eine Strategie des rationalen Argumentierens für das EU-Modell. Um ihre Botschaft möglichst breit zu streuen, nutzte die Union zahlreiche diplomatische Kanäle: die VN, aber auch Foren wie die G-8+5, das Major Economies Forum (MEF) sowie regionale und bilaterale Partnerschaftsformate, ja selbst die Delegationen und Botschaften in einigen Drittländern. Neben den Klimaexperten aus den Umweltministerien der Mitgliedsländer und der DG Umwelt der Kommission waren dementsprechend auch mitgliedstaatliche und EU-Diplomaten in die Aktivitäten eingebunden. Zudem versuchte die Union, einer Reihe von Ländern die Kooperation im VN-Klimaregime durch konkrete wirtschaftliche oder technologische Partnerschaften (mit China, mit Indien, aber auch mit Gruppen kleinerer Entwicklungsländer) schmackhaft zu machen.

Die Strategie der EU hatte wenig Wirkung. Zwar ist in der Kopenhagen-Vereinbarung fixiert, dass die Unterzeichner als globale Leitplanke einen Temperaturanstieg von höchstens 2°C zulassen wollen, dieses Ziel ist aber nicht an entsprechende Minderungsvorgaben gekoppelt, was bedeutet, dass die bloße Deklaration zumindest mittelfristig keinen Nutzen erbringt.<sup>6</sup> Ansonsten haben sich die von der EU vertretenen Kerninteressen weder in puncto Form (rechtlich verbindlicher Vertrag) noch in puncto Inhalte (v.a. Reduktionsziele im o.a. Umfang) in der Vereinbarung niedergeschlagen. Daran hat auch die Übernahme der Bestimmungen dieser Vereinbarung in die offiziellen VN-Verhandlungen durch die Beschlüsse der Vertragsstaatenkonferenz in Cancún im Dezember 2010 nichts geändert.

Die Gründe für diesen Misserfolg sind vielfältig. Sicherlich ist der Mangel an Effektivität der EU-Klimaaußenpolitik auch einem sich verändernden internationalen Kontext geschuldet. Damit sind nicht allein die geopolitischen Verschiebungen der jüngeren Zeit gemeint, insbesondere der Machtzuwachs der Schwellenländer, sondern auch die institutionellen Rahmenbedingungen globaler Klimapolitik. Die Verhandlungen unter dem globalen Klimaregime werden in zwei parallelen Foren, der Ad-hoc-Arbeitsgruppe für langfristiges gemeinsames Handeln (AWG-LCA) und der Ad-hoc-Arbeitsgruppe für zukünftige Verpflichtungen der Annex-I-Staaten unter dem Kyoto-Protokoll (AWG-KP), geführt und sind auch dadurch extrem komplex. Die Herausbildung und Funktionsfähigkeit dieser Foren ist eng mit der Rolle der USA im Klimaregime verknüpft, die das Kyoto-Protokoll nicht ratifiziert haben. Auch um die USA (und die Schwellenländer) enger in die globale Klimapolitik einzubinden, wurden mit der G-8+5 und dem MEF zudem weitere Arenen außerhalb der VN geschaffen. Rechnet man auch noch die G20 hinzu, wird deutlich, dass es das institu-

<sup>6</sup> Die momentanen Zusagen aller Staaten lassen die Welt auf eine Temperaturerhöhung von 3,5°C zusteuern, siehe Climate Tracker, *Are Countries on Track for 2° or 1.5° Goals?*, 9.10.2010, <[www.climateanalytics.org/](http://www.climateanalytics.org/)> (Zugriff am 18.5.2011).



tionelle Setting der EU nicht leicht macht, in allen Foren mit gleichem Gewicht und einheitlichen Botschaften vertreten zu sein.

### **Hausgemachte Ursachen des Effektivitätsdefizits der EU-Klimaaußenpolitik**

Die EU-Klimaaußenpolitik erweist sich regelmäßig als unflexibel. Um die EU als Vorreiter zu positionieren (und um intern vor Beginn internationaler Verhandlungen zu einer einheitlichen Position zu kommen), definiert der Umweltministerrat das Verhandlungsmandat der Gemeinschaft in aller Regel sehr früh. Da es sich stets um einen unionsinternen Kompromiss handelt, ist das Mandat häufig rigide formuliert. Dies ermöglicht es EU-Unterhändlern oft nicht, sich einem ständig evolvierenden Verhandlungskontext anzupassen. Das Versäumnis, vorab klare Rückfallpositionen zu vereinbaren, zwingt die EU-Akteure immer wieder zu sehr zähen Koordinationssitzungen während der internationalen Verhandlungsrunden.

Eng einher mit dem Mangel an Flexibilität geht ein Hang zur Nabelschau. Die Union ist oftmals so sehr mit sich und ihrem Ideal einer Führungsrolle beschäftigt, dass den Positionen und dem Wandel der Einstellungen anderer nicht genügend Beachtung geschenkt wird. Zudem konzentriert sie ihre Klimadiplomatie oft (zu) sehr auf die »Big Players«, vor allem die USA und zuletzt auch China, in der Hoffnung, diese Hauptemittenten von ihren Zielen überzeugen zu können. Gleichzeitig unternimmt die EU in der Regel nicht genug, um mit anderen, scheinbar weniger wichtigen Akteuren dauerhafte Bande zu knüpfen, die sich auch auf die klimapolitischen VN-Verhandlungen positiv auswirken würden.

Zudem kann sich die EU in den entscheidenden Phasen der Verhandlungen in aller Regel nicht als einheitlicher Akteur präsentieren. In verschiedenen Foren (VN, G-8+5, bilaterale Gipfel) wird sie durch unterschiedliche Exponenten (Klimaexperten, Diplomaten, Minister) vertreten. Dies führt zu erhöhten Transaktionskosten: Informationen müssen ausgetauscht, eine gemeinsame strategische Vorgehensweise definiert werden. Beides erfordert intensive Koordination. Am deutlichsten wird das Manko, das aus dieser Vielstimmigkeit resultiert, wenn die höchste politische Ebene in Entscheidungen involviert ist, wie es in Kopenhagen der Fall war. Dort rückte die EU-Troika, bestehend aus den Umweltministern Schwedens, Spaniens und der Europäischen Kommission, nach dem Eintreffen der Staats- und Regierungschefs Brown, Merkel und Sarkozy immer mehr in den Hintergrund.

Nicht zuletzt hat die EU auch ein Kommunikationsproblem durch ihren Anspruch, den internationalen Prozess zu führen. Dieser erzeugt Erwartungen, deren Nichterfüllung – wie bei und nach der Kopenhagener Konferenz zu beobachten war – der Öffentlichkeit nur schwer vermittelt werden kann.

## Anpassungen nach dem Lissabonner Vertrag: die ungelöste Strategiefrage

Auch in der jüngeren Vergangenheit und gegenwärtig bestanden und bestehen diese Probleme fort. Seit dem Kopenhagener Gipfel ist die Klimapolitik in höherem Maß Gegenstand für Kontroversen unter den EU-Mitgliedsländern. Inzwischen wird sie auch von den ursprünglichen Befürwortern einer EU-Führungsrolle nicht mehr unbedingt als ein Thema betrachtet, mit dem uneingeschränkt Sympathiepunkte bei den Bürgern erzielt werden können. Daraus resultiert ein weiteres Problem, mit dem die EU sich nun konfrontiert sieht: Das Festhalten Brüssels am 20-Prozent-Reduktionsziel wird von vielen Staaten außerhalb der Union und Beobachtern mittlerweile als unangemessen bewertet. Spätestens seit der Wirtschafts- und Finanzkrise hält selbst die EU-Kommission eine Verminderung um 30 Prozent für wirtschaftlich und technologisch erreichbar.<sup>7</sup> Auch die Begründung, dass die 20/30-Prozent-Konditionalität nach wie vor strategischen Zwecken diene, kann nicht mehr überzeugen. Diese Strategie wurde spätestens durch den Misserfolg in Kopenhagen als für diesen Verhandlungsprozess ungeeignet entlarvt. Nichtsdestotrotz hat ein gemeinsamer Vorstoß Großbritanniens, Frankreichs und Deutschlands zugunsten eines Beschlusses, der das 30-Prozent-Ziel verbindlich machen würde, bisher noch keine Positionsänderung erbracht. Damit kommt zu den genannten Defiziten der EU noch ein veritables Glaubwürdigkeitsproblem hinzu.

In der Summe ergibt sich ein Bild, dass die EU als einen in der Substanz sehr ehrgeizigen, zugleich aber auch häufig starren Verhandlungspartner zeigt, der andere mit seinen Positionen überfordert und sich damit der Chance zur größeren Einflussnahme beraubt. In klimadiplomatischer Hinsicht erweist sich die EU als äußerst proaktiver Akteur, der viele Ressourcen investiert, um sich als Vorreiter zu profilieren, dabei aber teilweise recht ineffizient vorgeht. Wo andere geopolitisch handeln, bleibt die EU orientiert an der Sache. Dass ihr dies alles wenig hilft, ihre Ziele zu verwirklichen, wird zunehmend zum Problem: Denn die Klima(außen)politik ist durch ausbleibende Erfolge nicht nur als identitätsstiftendes Politikfeld weniger brauchbar geworden, sondern auch der Klimaschutz selbst wird durch die bisherige Strategie nicht in ausreichendem Maße gefördert. Es gibt daher ein reelles Risiko, dass die Tätigkeiten der EU dauerhaft unter einen Legitimationsdruck geraten.

Dieses greifbare Szenario verdeutlicht den Anpassungs- und Reformbedarf der EU-Klimaaußenpolitik. Die EU scheint sich dessen bewusst und hat zuletzt kleinere strategische Modifikationen vorgenommen. So hat sie die Suche nach Koalitionspartnern unter den progressiven Entwicklungs- und Schwellenländern intensiviert, zum Beispiel durch die Einrichtung des Cartagena-Dialogs, eines losen Kooperationsforums von Annex-I- und

<sup>7</sup> Siehe z.B. die Berechnungen der Europäischen Kommission, *Analyse der Optionen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 20% und Bewertung des Risikos der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen*, KOM(2010) 265 endg., Brüssel, 26.5.2010.

Nicht-Annex-I-Staaten (vor allem kleineren Ländern Afrikas, Südamerikas und Asiens) im Rahmen des VN-Klimaregimes.

Mittelfristig wird die Union jedoch ihren Willen zur Reform der Klimaaußenpolitik noch konkreter beweisen müssen. Ein »Mehr vom selben«, das heißt die Verteidigung ihres Vorreiterimages um jeden Preis, birgt die Gefahr, dass sie unwirksame Handlungsweisen perpetuiert. Jede denkbare Alternative muss in allererster Linie darauf gerichtet sein, die geschilderten Kernprobleme zu überwinden, mit dem Ziel, stärkere Flexibilität in der Substanz zu ermöglichen, Kohärenz durch eine einheitliche Stimme zu schaffen und eine außenpolitische Strategie zu verfolgen, die dem speziellen Umfeld globaler Klimapolitik Rechnung trägt.

### **Optionen einer Reform der EU-Klimaaußenpolitik**

Vor dem Hintergrund des beschriebenen internationalen und internen Kontextes lassen sich drei Optionen für eine Reform der EU-Klimaaußenpolitik identifizieren. Sie sind allesamt mit institutionellen Veränderungen verbunden, die sich auf Basis bestehender Vertragsgrundlagen realisieren ließen. Jedes Szenario würde auch eine strategische Neuausrichtung der Union bewirken.

#### **Drei Reformoptionen**

Eine erste Option bestünde in der Übertragung der Verantwortung für die Klimaaußenpolitik an die Europäische Kommission. Dies hätte den Vorteil, dass die Planung und Durchführung der europäischen Klimaaußenpolitik in der Hand eines kompetenten Organs läge, dessen neue GD »Klima« wichtige Koordinationsfunktionen übernehmen könnte, zugleich aber auch imstande wäre, inhaltliche Schwerpunkte zu setzen. Die Effizienzgewinne, die dabei erzielt werden könnten, stünden jedoch dem Reibungsverlust gegenüber, der sich aus der partiellen Ausbootung der Mitgliedstaaten ergäbe. Auch ist fraglich, inwiefern die Klimaexperten der Kommission tatsächlich in der Lage und bereit wären, vom Leadership-Diskurs und der damit verbundenen Strategie abzurücken. Wenngleich die Realisierung eines solchen Szenarios nach Artikel 218 AEUV durchaus möglich wäre, so hat doch der Konflikt um die Frage, wer die EU bei den VN-Verhandlungen für neue Regelungen zum Umgang mit Quecksilber vertreten solle,<sup>8</sup> gezeigt, dass die Mitgliedstaaten momentan weit davon entfernt sind, der Kommission eine derart umfassende Verantwortung bei einem solch wichtigen umweltpolitischen Thema anzuvertrauen.

Eine Alternativoption, die ebenfalls vom EUV im Zusammenspiel mit Artikel 218 (3) AEUV gedeckt wäre, sähe eine Übertragung der Verantwortung an die Hohe Vertreterin und den EAD vor. Auch dies hätte den Vorteil, dass die Vorbereitung und Durchführung europäischer Klimaaußen-

<sup>8</sup> In diesem Fall hatte die Kommission nach Artikel 218 (3) AEUV vorschnell die alleinige Verantwortung für die Verhandlungen gefordert, was zu einem handfesten Führungsstreit mit den Mitgliedstaaten führte.

politik stärker zentralisiert und damit potentiell effizienter gestaltet würde. Sicherlich wäre der EAD neben der Koordinierung auch in der Lage, die EU in diesem Politikfeld strategisch wirkungsvoller auszurichten sowie beim »Outreach« alle diplomatischen Kanäle zielgerichtet zu nutzen. Es wird ihm jedoch auf absehbare Zeit noch die Expertise zu umweltpolitischen Themen fehlen, was Zweifel an der Effektivität des Auftretens der EU in konkreten Verhandlungskontexten aufkommen lässt. Auch wenn die Hohe Vertreterin – zumindest auf dem Papier – enger mit den Mitgliedstaaten verbunden ist als die Klima-Kommissarin, würde es den Staaten wahrscheinlich ebenfalls nicht leicht fallen, das heikle politische Thema Klimaschutz weitgehend an die Vize-Präsidentin der Kommission zu delegieren.

Wo die beiden ersten Optionen ein radikales Verlassen bisheriger Pfade bedeuteten, was in Anbetracht der momentanen politischen Gegebenheiten – wie im Fall der Quecksilber-Verhandlungen beobachtbar – weitestgehend ausgeschlossen ist, wäre eine dritte Reformoption unter Umständen realistischer. Die zukünftige Klimaaußenpolitik könnte sich nämlich auch inkrementell in die Richtung intensiver interinstitutioneller Kooperation entwickeln. Momentan wird die Substanz europäischer Klimapolitik im Wesentlichen in Arbeitsgruppen des Umweltministerrats entwickelt, der diese dann auch absegnet. Die Außenvertretung der Positionen übernehmen je nach Verhandlungsforum Klimaexperten aus den Mitgliedstaaten oder der Kommission sowie die Umweltminister (im VN-Klimaregime) oder Diplomaten und Außenminister oder sogar die Staats- und Regierungschefs (bei bilateralen Kontakten oder in Foren wie der G20). Dabei kommt es zu Kohärenzverlusten. Wünschenswert wäre deshalb die Einrichtung einer zentralen Koordinationsstelle, die Synergieeffekte zwischen Klimaexperten und Diplomaten aus den Mitgliedstaaten und der Kommission erzeugen könnte. Dies würde einerseits bedeuten, dass den Diplomaten des EAD in Zukunft zumindest Einsicht, vielleicht auch begrenzte Mitwirkungsrechte in den Beschlussfassungsprozessen zur thematischen Ausrichtung der EU zu gestatten wären. Andererseits könnte es dann auch die Aufgabe der EAD-Diplomaten sein, die außenpolitische Strategie federführend zu erarbeiten und die Union in allen Foren zu vertreten, in enger Zusammenarbeit mit Klimaexperten der 27 Mitgliedstaaten und der Kommission. Zum Zwecke der Koordinierung könnte eine Kontaktgruppe gebildet werden, die einen regelmäßigen Austausch der klimapolitische(n) Arbeitsgruppe(n) des Umweltrates mit den Klima-Verantwortlichen der Direktion »globale und multilaterale Angelegenheiten« des EAD ermöglicht. Die grundlegende inhaltliche und strategische Ausrichtung der Union könnte dann bei gemeinsamen Sitzungen des Außen- und Umweltministerrats abgesegnet werden, mit der Hohen Vertreterin als verantwortlicher Koordinatorin.

Die Vorteile einer solchen Entwicklung liegen, vor dem Hintergrund des identifizierten Reformbedarfs, auf der Hand: Die EU wäre inhaltlich konsistent und zugleich strategisch ausgerichtet, da sie das substantielle Wissen ihrer Klimaexperten mit dem prozeduralen Know-how ihrer Diplo-

maten vereinen würde. Die Diplomaten könnten als »Augen und Ohren der EU« dafür sorgen, dass die Union insgesamt zu einem besseren Verständnis der Interessen der Verhandlungspartner gelangt, was der Flexibilisierung der eigenen Positionen zuträglich wäre. Dabei könnten sich die Diplomaten die Arbeit aufteilen: Einige Kontakte könnte der EAD übernehmen, andere die Vertreter von Mitgliedstaaten – auf der Basis *einer* Strategie. Damit wäre nicht nur eine kohärente Präsenz in allen globalen Foren garantiert, sondern auch eine Kombination von bilateralen und multilateralen Strategien ermöglicht, in die vielversprechende Initiativen wie der Cartagena-Dialog eingebettet werden könnten. Dadurch würden sich die EU-Klimaaußenbeziehungen in geographischer Hinsicht nicht länger auf einige wenige Verhandlungspartner beschränken, sondern auf eine geopolitische Betrachtungsweise aufbauen. Eine solche Klimadiplomatie ließe die Union dauerhaft auf Augenhöhe mit Verhandlungspartnern wie den USA oder China agieren.

Diese letzte Reformoption würde somit einen möglichen »dritten Weg« zwischen den Radikalkuren der beiden ersten Optionen darstellen, indem sie Synergien zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission nutzt, ohne deren Bereitwilligkeit zur Kooperation zu sehr zu strapazieren. Aber auch diese Reformvision ist kein bequemes Allheilmittel, das einen Effektivitätsgewinn der EU-Klimaaußenpolitik garantiert, sondern erfordert die Bereitschaft zu internen Kompromissen und Veränderungen. Sollte sich jedoch der Gedanke durchsetzen, dass die Zukunft des europäischen Integrationsprojekts sich auch in diesem, für die Rolle der EU als globaler Akteur so wichtigen Politikfeld entscheidet, dann stellt eine inkrementelle Reform dieser Art eine vielversprechende Option dar. Sich für diese Alternative einzusetzen, wäre auch im Interesse Deutschlands, denn es würde zeigen, dass die deutsche Politik nicht nur den Klimaschutz ernst nimmt – und deshalb daran interessiert ist, die Effektivität der EU-Klimaaußenpolitik zu erhöhen –, sondern auch ein Signal senden, dass Deutschland die Entwicklung des EAD hin zu einem schlagkräftigen europäischen Diplomatischen Dienst unterstützt.

### **Empfehlungen für die deutsche Europapolitik**

Der Schlüssel zur Reform der EU-Klimaaußenpolitik liegt ohne Zweifel in den Händen der Mitgliedstaaten. In vielerlei Hinsicht wird das Verhalten eines großen und einflussreichen Landes wie Deutschland ausschlaggebend dafür sein, ob die hier umrissenen Probleme behoben werden können und die EU dauerhaft ihre Klimaschutzinteressen auf internationaler Ebene effektiv vertreten kann.

Für die Bundesregierung sollte in der nächsten Zeit vor allem daran mitwirken, dass die EU ihre internationale Glaubwürdigkeit zurückerlangt, indem sie sich weiterhin für das 30-Prozent-Emissionsminderungsziel engagiert. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für sämtliche weiterreichende Reformen und für die konzeptionelle Vorausplanung der EU-Klimapolitik für den Zeithorizont bis 2050, die derzeit beginnt. Auch beim

Aufbau einer möglichst kohärenten klimadiplomatischen Strategie kann Deutschland einen Beitrag leisten, und zwar, indem es die notwendigen Reformen der institutionellen Architektur in die Richtung einer stärkeren Integration von Klimaexperten und Diplomaten mit befördert. Dadurch würde(n) nicht nur – personell und inhaltlich – die Entwicklung des EAD (und die Hohe Vertreterin) gestärkt, sondern auch der Segmentierung der EU-Außenpolitik entgegengewirkt. Zudem sollte es aus außenpolitisch-strategischer Sicht ein Kerninteresse der Bundesregierung sein, die mit der Implementierung des Lissabonner Vertrags verbundenen anfänglichen interinstitutionellen Grabenkämpfe endgültig zu beenden. Andererseits wäre Deutschland gut beraten, auf eine Aufgabenverteilung in der EU zu drängen, bei der es seinen Teil der Verantwortung in der Außenvertretung sowohl in den bilateralen Beziehungen wie auch in anderen Foren übernimmt, und deutlich zu machen, dass es dabei durchgehend die EU-Linie vertreten wird.

Sollte es der EU, mit starker Unterstützung Deutschlands, gelingen, dieses Reformvorhaben voranzutreiben, könnte die Klimaaußenpolitik als Beispiel dafür dienen, dass eine inkrementelle Fortsetzung des europäischen Integrationsprojekts auch im Außenhandeln der Union möglich ist. Der Klimaschutz als eines der Kernthemen der jüngeren EU-Integrationsbemühungen wäre damit wegweisend für andere Bereiche der gemeinschaftlichen Außenpolitik. Wenngleich nicht bei allen außenpolitischen Themen die Notwendigkeit einer Kooperation so eindeutig ist wie in Umweltfragen, bietet eine engere Kooperation zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedsländern doch oftmals einen Mehrwert. Auch in Bereichen wie der Entwicklungs- oder Migrations(außen)politik gilt es daher, durch den EAD Synergien zu erzeugen, ohne die Integrationsbereitschaft der Staaten zu überfordern. Falls die Reformen zur Klimaaußenpolitik scheitern, besteht das Risiko eines weiteren Effektivitätsverlusts, der das aufkeimende Legitimitätsdefizit der Union verstetigen würde. Dies wiederum könnte dem »klimapolitischen Ruf« der EU im Inneren und in der Welt dauerhaft schaden, mit möglichen Konsequenzen für andere Politikfelder.

## Zur Neuausrichtung der ENP: Ein Liga-Modell nachbarschaftlicher Kooperation

*Kai-Olaf Lang / Barbara Lippert*

Vor sieben Jahren, 2004, hat die EU die Europäische Nachbarschaftspolitik aufgelegt. Die ENP sollte einen einheitlichen Politikrahmen bilden, innerhalb dessen die Gemeinschaft ihre Beziehungen zu den Nachbarn von Marokko bis Aserbaidshan besser strukturieren und ihre Interessen effektiver verfolgen wollte.<sup>1</sup> Aus diesem Ansatz resultierten für die Staaten und Regionen im angrenzenden Osten und Süden in Breite und Tiefe unterschiedliche Kooperationsagenden mit insgesamt mäßiger Zugkraft und Fehlschlägen wie der Union für den Mittelmeerraum (UfM). Der russisch-georgische Krieg 2008 gab der Nachbarschaftspolitik neue Impulse und beschleunigte die Entstehung einer östlichen Dimension der ENP, der sogenannten Östlichen Partnerschaft (ÖP). Ähnliches, also die Verfestigung eines bi- und multilateralen Formats der Zusammenarbeit, könnte sich angesichts der aktuellen politischen Revolten und des Aufbruchs in Nordafrika für die südliche Dimension abzeichnen. Diese Entwicklungen haben Implikationen sowohl für die ENP insgesamt als auch für den Umgang mit den östlichen Partnern. Eine zentrale Herausforderung für die EU wird daher darin bestehen, in der Nachbarschaftspolitik die Grundprinzipien länderspezifischer Differenzierung und leistungsabhängiger Gratifikation (Konditionalität) konsequenter anzuwenden und den Akzent stärker auf die regionalen Komponenten zu legen. Eine für alle ENP-Partner – gleich ob im Osten oder im Süden – gültige, am jeweiligen Demokratiefortschritt ausgerichtete Einstufung in Qualitätsklassen der Kooperation (A-, B- oder C-Liga) könnte ein wichtiger Beitrag dazu sein.

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Erwägungen stehen in der folgenden Analyse die östlichen Nachbarn im Mittelpunkt, die für die EU von erheblicher Bedeutung bleiben: wegen ihrer geopolitischen Lage, ihrer inneren Fragilität und der damit verbundenen Instabilitätsrisiken sowie wegen ihrer integrationspolitischen Relevanz, die sich allein schon daraus ergibt, dass sie die Aufnahme in die EU beantragen könnten. Deutschland teilt in hohem Maße das Basisinteresse der Union, ihre direkte östliche Nachbarschaft zu einer Region der Stabilität und Sicherheit, der sozialen und marktwirtschaftsorientierten Entwicklung, der wachsenden Demokratisierung, des verantwortungsvollen Regierens und der außenpolitischen Zuverlässigkeit zu machen. Überdies ist der EU und Deutschland daran gelegen, reale und schlummernde Kooperationsformen auszubauen, die

<sup>1</sup> Von den insgesamt 16 ENP-Ländern zählen Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Georgien, Moldova und die Ukraine zur sogenannten Östlichen Partnerschaft. Die südlichen Nachbarn sind Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, das besetzte palästinensische Gebiet, Syrien und Tunesien.

auf die bessere Vernetzung und Ankopplung einer in Sachen Energie-, Rohstoff- und Gütertransit, Infrastruktur und Verkehr bedeutenden Zone gerichtet sind. Je besser dies gelingt, desto erfolgreicher ist die ÖP bzw. ENP zu bewerten.

### Europäische Nachbarschaftspolitik: Revival statt Reset

Für eine strategische Überprüfung der ENP, wie sie im Mai 2011 von der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Kommission in mehreren Dokumenten vorgenommen worden ist, sprachen vor allem die enttäuschenden Ergebnisse sowie das zunehmende Desinteresse und die Kritik der Zielländer an der Nachbarschaftspolitik der Union.<sup>2</sup> In den Jahren zuvor hatte die EU ihre Kooperationsofferten gegenüber den Nachbarn in Osteuropa und im Südkaukasus erheblich weiterentwickelt. Doch die Reformfortschritte der Adressatenländer blieben häufig hinter diesen Angeboten zurück. Anspruch und Umsetzungswirklichkeit klappten in der Regel weit auseinander. Die Lage in den meisten dieser Länder ist von politischer und wirtschaftlicher Stagnation, ja Regression geprägt. Trotz des selbstgesetzten Differenzierungsgebots war bisher wenig ersichtlich, nach welchen Kriterien etwa die EU den Partnerländern den Hauptanreiz, nämlich eine neue Generation von Assoziierungsabkommen, als realistische Chance in Aussicht stellt.

Die mit diesen Sachverhalten einhergehende Verunsicherung über die Effektivität der ENP bzw. der ÖP wird durch die Umbrüche und Demokratisierungsimpulse in der arabischen Welt zusätzlich verstärkt. Die Vorgänge dort werfen auch mit Blick auf die östliche Flanke der EU die Frage auf, wie unmittelbare Stabilitätsinteressen mit dem Beharren auf demokratische Reformen austariert werden können. Aufgabe der Überprüfung der ENP durch die EU musste es deshalb sein, die strategische Vision des Programms und seine mittelfristigen Ziele zu präzisieren und zu klären, wie die Instrumente und Ressourcen der Nachbarschaftspolitik verbessert werden könnten, aber es ging auch um das Gesamtdesign der ENP und damit der ÖP.

<sup>2</sup> Vgl. Gemeinsame Mitteilung der Europäischen Kommission/Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, *Eine Neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel. Eine Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, KOM(2011) 303; dies., *A Medium Term Programme for a Renewed European Neighbourhood Policy*, SEK(2011) 650; dies., *Follow-Up to the Joint Communication on a Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, SEK(2011) 638; dies., *Sector Progress Report*, SEK(2011) 645; dies., *Report: Eastern Partnership*, SEK(2011) 641; dies., *Country Reports Armenia, Azerbaijan, Egypt, Georgia, Israel, Jordan, Lebanon, Republic of Moldova, Morocco, the occupied Palestinian Territory, Tunisia, Ukraine*, SEK(2011) 637–652; dies., *A New and Ambitious European Neighbourhood Policy*, IP/11/643; dies., *A New and Ambitious European Neighbourhood Policy*, MEMO/11/342, alle Brüssel, 25.5.2011. Für eine kritische Zwischenbilanz der ENP vgl. z.B. Charles Grant, *A New Neighbourhood Policy for the EU*, Brüssel: Centre for European Reform, März 2011 (Policy Brief). Im Speziellen zur südlichen Dimension: Nathalie Tocci/Jean-Pierre Cassarino, *Rethinking the EU's Mediterranean Policies Post-1/11*, Rom: Istituto Affari Internazionali (IAI), März 2011 (IAI Working Papers 11/06).



Die Frage, ob die aktuelle Situation zu einem Reset, also einem Neustart der ENP einschließlich einer Generalrevision der Instrumente, Kooperationsgerüste und Handlungsgrundsätze genutzt werden sollte, oder aber zu einer Rückbesinnung auf die ursprünglichen Prinzipien und Intentionen, also zu einem »Revival« hat die EU im Frühjahr 2011 eindeutig zugunsten einer Wiederbelebung der anfänglichen Konzeption entschieden. Wenn die EU selbst trotzdem von einer »neuen Antwort« spricht, dann unterstreicht dies nur, dass ein Revival durchaus weitreichende Anpassungen etwa der Funktionslogik des Programms oder der Prioritätensetzung beinhalten kann. Mit einer kompletten Neuordnung des ENP-Rahmens im Sinne eines Reset hätte die EU hingegen die bisherigen Kooperationsformate neu festlegen können – sei es unter dem Gesichtspunkt der geographischen Dimensionen und der territorialen Reichweite der Nachbarschaftspolitik, unter dem Aspekt des Fluchtpunkts der Kooperation (ENP als Vorbeitrittspolitik oder als selbständiges Modell der Kooperationsvertiefung) oder in Form einer Bilateralisierung der nachbarschaftlichen Kooperationsbeziehungen. Gerade mit Blick auf die Partnerländer im südlichen Mittelmeer hätte ein Neubeginn dazu beitragen können, die nachkolonialen Perzeptionsmuster abzuschwächen, die von dort aus bislang durchaus negativ in die gegenseitigen Kontakte hineinwirken, und beispielsweise die Befreiung vom Ballast der dysfunktionalen Union für den Mittelmeerraum ermöglicht. Für die östlichen ENP-Staaten hätte ein Reset die Chance geboten, die in den letzten Jahren gewachsene hybride Struktur der ENP fundamental zu vereinfachen und die Frage der Inklusion Russlands neu auszuloten; Letzteres vor allem im Hinblick darauf, inwieweit die Entwicklung einer »paneuropäischen« Kooperationsarchitektur (die also im Prinzip die EU/EWR-Länder, Russland und die dazwischenliegenden Staaten der gemeinsamen Nachbarschaften umfassen würde) oder einer integrierten europäischen »Ostpolitik« anzustreben wäre, die die ÖP-Länder *und* Russland einschließen würde.

Die jetzt getroffene Entscheidung für ein Revival bedeutet, dass EU-Akteure fortan immer wieder beweisen müssen, wo angesichts gleicher oder sehr ähnlich deklarerter Prinzipien und Instrumente nunmehr die Unterschiede zur alten Konzeption und Praxis liegen. Trotz des Vorteils einer organischen Weiterentwicklung der Nachbarschaftspolitik und der damit verbundenen Chance, auf Bestehendes und Bewährtes aufzubauen, birgt ein solch konservativer Ansatz das Risiko, in ausgelaugte Kooperationsmuster zurückzufallen. Das im Folgenden entwickelte Liga-Modell nachbarschaftlicher Kooperation liegt grundsätzlich auf der Revival-Linie, ist aber kompromissloser in der Anwendung der Ideen, die der ursprünglichen Konzeption zugrunde liegen, indem es das Prinzip der Differenzierung und Konditionalität für Ost und Süd stringent durchdekliniert (mehr für mehr und weniger für weniger), bilaterale Kooperation ins Zentrum stellt und multilaterale Komponenten systematisch ergänzt. Dabei wird zugleich deutlich, wo politische Zielkonflikte, Implementierungsprobleme, Kosten und Widerstände zu erwarten sein werden.

## Handlungsoptionen und Strategien

### Der Osten und der Süden in der Nachbarschaftspolitik: Vorerst zusammenhalten

Mit der Einrichtung der UfM 2008 und der ÖP 2009 setzte sich der Trend zur faktischen Zweiteilung der ENP in eine östliche und südliche Dimension fort, ohne dass der einheitliche Politikrahmen aufgegeben worden wäre. Seine Existenz verdankt dieser Rahmen dem Kalkül, auf diese Weise unterschiedliche Interessen innerhalb der EU ausgleichen zu können. Diese Rationalität gilt weiterhin. Für ein Festhalten an der Verklammerung von Süd und Ost sprechen auch die Umwälzungen in vielen Ländern der südlichen Nachbarschaft, darunter Ägypten und Tunesien. Denn ein zentrales Argument, das lange Zeit für eine Teilung in eine Süd-ENP und eine ÖP sprach, verblasst. Dem zufolge ging es aus Sicht der EU im Süden um Stabilität, Kooperation, bessere Regierungsführung und Entwicklung mit regionalem Zuschnitt; bei den östlichen Nachbarn jedoch stünden perspektivisch Demokratisierung, Konvergenz und Integration, ja tendenziell Gemeinschaftsbildung im Vordergrund. Der Umbruch in Nordafrika spitzte jetzt die Frage zu, ob nicht doch die Benchmark Demokratisierung als das entscheidende überwölbende Kriterium für den Umgang mit den 16 Ländern gelten sollte: Ungeachtet der Geographie und des Status als europäischer Staat nach Artikel 49 EUV<sup>3</sup> würden die Länder an ihren jeweiligen Fortschritten im Hinblick auf Demokratie und Rechtstaatlichkeit gemessen. An diese Bedingung will auch die EU gemäß der gemeinsamen Mitteilung zur ENP ihre Unterstützung künftig knüpfen. Das von der EU entwickelte Leitbild der »vertieften Demokratie«<sup>4</sup> könnte im Rahmen des hier entwickelten Liga-Modells stringent angewendet werden, indem die Länder je nach ihrer Reformbereitschaft klassifiziert werden und in eine A-Liga jene gezählt würden, die spürbare Fortschritte bei der Demokratisierung machen, in eine B-Liga diejenigen mit politisch stagnierenden, aber reformzugänglichen Systemen und in eine C-Liga die autoritären und reformverschlossenen Staaten. Die Hoffnungsträger in der A-Liga würden als Premium-Partner der EU Demokratiezuschläge und andere sichtbare Belohnungen erhalten, die anderen Nachbarn nur abgeschwächte Angebote, wobei mit diesen der »Level of Ambition« in der Kooperation näher zu bestimmen wäre. Konditionalisierung und Differenzierung würden also an dieser »A-B-C-Hierarchie« ansetzen und länderspezifisch angewendet. Die Länder der A-Liga hätten die Chance, sich langfristig auf eine durch substantielle Hilfspakete flankierte wirtschaftliche (Teil-)Integration und politische Assoziierung mit der EU zuzubewegen, während die Länder der B-Liga lediglich in den Genuss limitierter sozial-ökonomischer Modernisierungsbündnisse und politischer Dialogformate kommen könnten. Der Austausch mit den C-Partnern würde sich indes auf

<sup>3</sup> Diese Staaten können die Mitgliedschaft in der EU beantragen.

<sup>4</sup> Gemeinsame Mitteilung der Europäischen Kommission/Hohen Vertreterin, *Eine Neue Antwort* [wie Fn. 2], S. 4.

technische Zusammenarbeit und wenige, im Interesse der EU liegende Politikfelder sowie auf (bürger-) gesellschaftliche Kontakte beschränken.

Ein solches Querdenken könnte auch die Lagerstruktur unter den Mitgliedstaaten aufbrechen, die sich bisher am Konflikt über die Priorisierung der südlichen oder östlichen Nachbarschaft der Union herausbildete. Diese EU-interne Achsenbildung war der stärkste Beleg dafür, dass die Union ihre eigenen Prinzipien der Differenzierung und Konditionierung missachtete. Auch dies spricht gegen ein ENP-Reset im Sinne der Trennung von Süd und Ost.

### **Differenzierung und Konditionalität in der Östlichen Partnerschaft**

Die EU hat in den letzten Jahren das Angebotsportfolio gegenüber den Staaten der ÖP forciert ausgebaut, um Performanzprobleme in den Partnerländern vorrangig durch bessere nachbarschaftspolitische Anreize zu beheben. Mit Ausnahme von Moldova ist dieses Kalkül jedoch bisher nicht aufgegangen. Damit läuft die EU Gefahr, ihre selbstgesetzten Anreizmechanismen zu entwerten. Denn eine Politik der immer weiterreichenden Angebote sendet die Botschaft, dass beinahe jedes Nachbarland weitgehend unabhängig von reformpolitischer Dynamik in den Genuss der jeweiligen Maximalofferte der EU kommen kann.

Die Partnerländer selbst verfolgen unterschiedliche langfristige Kooperationsinteressen. Einige ÖP-Partner präferieren eine eng gefasste Modernisierungszusammenarbeit ohne Anspruch auf parallele demokratische Reformen. Andere sind bereit, gemeinsam mit der EU eine ganzheitliche Transformationsagenda anzugehen. Die EU kann entweder dieser Entwicklung durch eine Akzentuierung von Konditionalitätsmaßnahmen entgegenreten oder einen von harten Bedingungen weitgehend losgelösten, verflechtungsorientierten Ansatz verfolgen. Denkbar wäre aber auch eine dazwischenliegende Variante, bei der einige Kooperationsbereiche von strikter Konditionalität ausgenommen, gleichzeitig aber weiterreichende Offerten konsequenter von Reformfortschritten abhängig gemacht werden (Teilkonditionalität). Im Sinne einer den demokratischen Wandel gratifizierenden und stärker wertorientierten Nachbarschaftspolitik wäre es sinnvoll, einerseits solche Partner zu prämiieren, die demokratischen Fortschritt und damit in zunehmendem Maße Wertekonvergenz vorweisen können (A-Liga), andererseits Ländern der zumindest reformzugänglichen B-Liga oder der Demokratie-abgeneigten oder gar -feindlichen C-Liga die Erträge innenpolitischer Transformation vor Augen zu führen. Eine solche ENP der verschiedenen Geschwindigkeiten, die den Süden und Osten einschließt, könnte den Wettbewerb unter den ENP-Ländern innerhalb und zwischen den Ligen anstacheln.

In der Praxis müsste ein solches Drei-Ligen-Modell auf einem konsequent durchgehaltenen Kriteriensystem fußen, das die Länder im Süden und Osten in Premium-Partner, politisch stagnierende, aber Reformen gegenüber aufgeschlossene Nachbarn und reformaverse und autoritäre Länder einteilt (siehe die Übersicht am Ende des Beitrags, S. 116). Die Inter-

aktion mit ihnen würde dem Leitmotiv der Integration (A-Liga), der Kooperation (B-Liga) bzw. des Kontakts (C-Liga) folgen. Der Stand der Demokratisierung müsste dabei als zentrales Kategorisierungsmerkmal zugrunde gelegt werden. Berücksichtigen würde die EU dabei indes nicht allein, ob die essentiellen politischen Indikatoren des Demokratiegeschehens vorliegen wie kompetitive Wahlen, Medienfreiheit und der Schutz der Grund- und Menschenrechte - zu denen im Übrigen auch die von der EU jetzt explizit benannten weiteren Elemente hinzuzuzählen wären, nämlich Unabhängigkeit der Justiz, Engagement bei der Korruptionsbekämpfung und bei der Reform des Sicherheitssektors sowie Gewährleistung der demokratischen Kontrolle der Streit- und Sicherheitskräfte.<sup>5</sup> Zu diesen sicherlich maßgeblichen Determinanten für Demokratiequalität würden andere Parameter wie etwa gesellschaftliche Inklusivität, Nachhaltigkeit oder Güte des Gesundheitssystems treten.<sup>6</sup> In diesem Zusammenhang müsste jedoch darauf geachtet werden, dass durch die Einbeziehung solcher zusätzlicher Kriterien die Relevanz des im engeren Sinne verstandenen Demokratiefortschritts nicht aufgeweicht wird: Dieser ist entscheidend für die Einordnung eines Partners in eine bestimmte Liga.

In Abhängigkeit davon wären auch der vertragliche Rahmen und die Angebotskataloge auszugestalten. Bei der Konkretisierung eines solchen Modells müsste darauf geachtet werden, dass länderspezifisch zugeschnittene Anreizpakete zusammengestellt werden, die in einem gewissen Maß auch die Präferenzen der regierenden Eliten einbeziehen: Die Anreize müssen aus Sicht der politisch Verantwortlichen in den ENP-Ländern attraktiv sein, folglich in deren Augen einen praktischen »Nutzen« haben. Dazu gehört, dass die Offerten substantiell und nicht nur symbolisch sind, vor allem aber auch, dass sie einen sichtbaren und spürbaren gesellschaftlichen, politischen oder ökonomischen Mehrwert generieren. Ländertypisch konzipierte Modernisierungspartnerschaften, Fonds für kleine und mittlere Unternehmen oder Kohäsionsfazilitäten (beispielsweise mit infrastruktur- oder regionalpolitischen Komponenten) könnten Bestandteile solcher Pakete sein. Je klarer und gehaltvoller diese Angebotskörbe sind, desto augenfälliger werden auch die Unterschiede zwischen den einzelnen Ligen und desto eher besteht ein Ansporn für nationale Eliten, in eine höhere Kooperationsebene »aufzusteigen«. Der Aufstieg in eine höhere Liga wie auch ein Abstieg müssen an einen fixen Kanon von eindeutigen Kriterien gekoppelt sein und durch ein System stringenten Monitorings möglich werden. In der Praxis werden vermutlich einige Partnerländer an

<sup>5</sup> Vgl. Gemeinsame Mitteilung der Europäischen Kommission/Hohen Vertreterin, *Eine Neue Antwort* [wie Fn. 2], S. 4.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu ein mehrdimensionale Modell zur Beurteilung von Demokratiequalität, das, abgesehen von der (mit 50%) gewichteten politischen Dimension, die Kriterien Wirtschaft, Gender, Gesundheit, Wissen und Umwelt (gewichtet mit je 10%) heranzieht, David F. J. Campbell/Georg Pölzlbauer, *The Democracy Ranking 2009 of the Quality of Democracy: Method and Ranking Outcome. Comprehensive Scores and Scores for the Dimensions*, 9.4.2010, <[www.democracyranking.org/downloads/method\\_ranking\\_outcome\\_2009\\_A4.pdf](http://www.democracyranking.org/downloads/method_ranking_outcome_2009_A4.pdf)> (Zugriff am 20.6.2011).

dieser Vergabe von Gütesiegeln im Reform- und Annäherungsprozess Anstoß nehmen, weil sie sich einer derart offenkundigen politischen Bewertung entziehen wollen. Dem stehen die Vorzüge entgegen, die aus dem Sichtbarmachen von Differenz resultieren: Anders als bei einer bloß faktischen Abschichtung von Kooperationsintensität, würden die Nachbarn mit der Liga-Klassifizierung eine klare und mit Blick auf die offen formulierten Kriterien nachvollziehbare Einschätzung erhalten, wo sie stehen und welche Defizite sie abzubauen haben, um zusätzliche Leistungen zu erhalten.

Der Übergang zu einem an Demokratiequalität und -fortschritt ausgerichteten und stärker »individualisierten«, also auf spezifische Verhältnisse in einzelnen Partnerländern abzielenden Ansatz, bedeutet nicht, von der multilateralen Ebene der Zusammenarbeit im Rahmen der Östlichen Partnerschaft bzw. der Mittelmeerunion abzurücken. Diese horizontalen Kooperationsstränge würden fortbestehen und könnten jenseits ihrer jetzigen Funktionen eine Art Auffangbecken für »C-Länder« darstellen, denen somit auch künftig ihre prinzipielle Anschlussfähigkeit an die Nachbarschaftspolitik präsent gemacht würde.

Nicht zuletzt Oppositionskräfte und gesellschaftliche Vereinigungen haben die EU in der Vergangenheit dafür kritisiert, zu nachsichtig oder gar ignorant gegenüber Regelverletzungen und Regressionstendenzen bei Demokratie, Grundrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit in ihren Ländern zu sein. Die ENP setzte bislang einseitig auf die positive Konditionalität. Im Fall von Belarus blieb sie sowohl mit den Mitteln der Sanktionspolitik als auch mit punktuellen Lockerungen und neuen Anreizen erfolglos. Beim Umgang mit autoritären Staaten wie Belarus oder Aserbaidschan stellt sich erneut die Frage, wie smarte Sanktionen beschaffen sein müssen, die dem Interesse der EU Rechnung tragen, zwischenmenschliche und zivilgesellschaftliche Kontakte zu stärken, doch bei Themen wie Energie, Verkehr, Migration oder Bekämpfung von organisierter Kriminalität mit den Regierungen zusammenzuarbeiten, ohne die eigene Glaubwürdigkeit und Prinzipientreue zu beschädigen. Ein solcher Kooperationsmodus, der auf Teilkonditionalität (also der Formulierung von Bedingungen in bestimmten Themenfeldern oder bei Einzelfragen) und entschlossener Gratifikationslogik fußt, würde seitens der EU verlangen, ihr bisheriges Politikmodell zu modifizieren und zu präzisieren. So müsste sie, um die Wirkung von Zusatzleistungen bzw. Angebotsminderungen kalkulieren zu können, die Präferenzstrukturen der Partner genau ausloten und auch ihrerseits ihre Basisinteressen im Umgang mit einzelnen Adressatenländern definieren.

### **Governance der Östlichen Partnerschaft**

Die ÖP ist heute wegen ihres hybriden Charakters nicht exakt zu fassen. Als »Rahmen im Rahmen« der ENP umfasst sie sowohl bilaterale Arrangements (vor allem die derzeit verhandelten Assoziierungsabkommen) als auch eine multilaterale Ebene, bei deren Steuerung die EU auf einen spezifischen ÖP-Koordinierungsapparat mit eigenen Strukturen und Sonder-

institutionen verzichtet. Damit könnte die ÖP zu einem Vorbild für eine neu aufgestellte UfM werden. Mit der Einbettung der operativen Geschäfte der ÖP in die Kommission und der Fokussierung der politischen Dimension auf wenige hochpolitische Gipfel und Außenministertreffen wurde ein verhältnismäßig schlanker organisatorischer Rahmen für eine funktionale Kooperation geschaffen. Gleichwohl ergeben sich in der Praxis im Räderwerk der ÖP Unschärfen, Überlappungen und Intransparenzen. Es wäre hilfreich, wenn die EU noch einmal klarstellen würde, dass es sich bei der ÖP einfach um die östliche Dimension der ENP handelt und sie kein eigenes regionales oder multilaterales Horizontalformat der nachbarschaftlichen Zusammenarbeit oder ein Ausleger der GASP ist.

### Schwerpunkte der Kooperation

Die neuen Assoziierungsabkommen inklusive ihrer »tiefgreifenden und umfassenden« Freihandelsvereinbarungen stellen das Rückgrat der bilateralen Beziehungen und den wesentlichen Mechanismus zur ökonomisch-politischen Verflechtung des Partnerlands mit der EU, ihrem Binnenmarkt, ihren Politiken und Institutionen dar. Es wird also ein Arrangement geschaffen, das den Partnerstaat mit der EU substantiell bis hin zu limitierten Formen der rechtlichen Harmonisierung verklammert. Allerdings stocken die Verhandlungen mit dem ersten Land, das in den Genuss eines solchen Assoziierungsabkommens kommen soll, der Ukraine, aufgrund abweichender Interessenlagen in Sachen Freihandel. Das Beispiel zeigt, dass das Kosten-Nutzen-Kalkül der Regierungen bzw. Eliten in den Partnerstaaten entscheidend ist. Für diese stehen die hohen kurz- und mittelfristigen Anpassungskosten (wirtschaftlicher, finanzieller oder politischer Art) im Vordergrund, während die weit in der Zukunft zu erwartende »Assoziierungsdividende« innenpolitisch nur schwer kommuniziert werden kann. Hier könnten von EU-Mitgliedstaaten gesponserte Implementierungspartnerschaften ansetzen mit dem Ziel, die Reformergebnisse durch gezielte Kooperation und ständige Kontrolle des Umsetzungserfolgs zu verbessern. Schwerpunkte für solche gezielten Kooperationen könnten die Teilhabe am Binnenmarkt, Mobilitätspartnerschaften und Fahrpläne für die Visaliberalisierung, der Ausbau der gesellschaftlichen Kontakte und der Zusammenarbeit mit Organen und Akteuren der regionalen und lokalen Selbstverwaltungen sein. Die Implementierungspartnerschaften zwischen Akteuren der EU-Seite und den Partnerländern könnten in den Assoziierungsagenden bzw. Aktionsplänen verankert werden. Das breite Kooperationsspektrum birgt aber auch das Risiko, dass Ressourceneinsatz und Reformanstrengungen fragmentiert und ineffizient verlaufen. Fortschritte würden hier möglicherweise sektorale Innovationspakete (gezielt und begrenzt in der Ausrichtung und mit den erforderlichen Ressourcen versehen) bringen, die künftig im Rahmen einer neuen nachbarschaftspolitischen Zielfestlegung vereinbart werden könnten. Diese könnten etwa für den Ausbau bestimmter Infrastrukturkomplexe oder Maßnahmen im Bildungswesen geschlossen werden.

Ein gravierendes Manko stellte bislang die Bearbeitung sicherheitspolitischer Fragen dar, insbesondere der ungelösten Konflikte in der Region wie in Bergkarabach, Südossetien, Abchasien und Transnistrien. Angesichts der Ausstrahlung dieser anhaltenden Spannungen auf andere Kooperationsfelder und auf die wirtschaftlich-soziale Entwicklung in der Region sollte die EU dort höhere Präsenz zeigen und sich konkret bei Befriedungsbemühungen engagieren. Die EU beabsichtigt, künftig den multilateralen Rahmen strategischer einzusetzen und für Initiativen zur Konfliktbeilegung zwischen den östlichen Nachbarn zu nutzen.<sup>7</sup> Die EU wird in jedem Einzelfall abwägen müssen, inwieweit sie sicherheitspolitische Problemlagen und deren Lösung direkt mit der bilateralen Transformations- und Reformagenda der ENP verknüpft. Sie sollte deshalb nicht nur dem (außen-)politischen Dialog einen hohen Stellenwert in den Assoziierungsbeziehungen geben, sondern gegenüber den ENP-Ländern (wie – auf anderen Gleisen – gegenüber Russland) darauf insistieren, dass Regelungen aktiv gesucht werden. Konkret hieße das, dass die EU bei Aserbaidschan nicht mehr einseitig oder isoliert die Energiekooperation ins Zentrum stellt, sondern, gerade wenn eine Assoziierung angebahnt wird, auch das Problem Bergkarabach auf die bilaterale Agenda setzt. Das würde zugleich bedeuten, dass das Duo Ashton/Füle mit dem EAD und nicht der Energiekommissar und die Generaldirektion Energie die Aserbaidschan-Politik der EU federführend formulieren.<sup>8</sup> Mit der Ukraine, als dem Schlüsselland unter den Ländern der ÖP, könnte die EU außerdem eine aufgewertete strategische Partnerschaft mit einer speziellen Dialogstruktur anstreben.<sup>9</sup>

Bislang lag das operative Zentrum der ENP/ÖP bei der Kommission, was auch der funktionalen und in einzelne EU-Politiken hineinreichenden Kooperationswirklichkeit entspricht. Allerdings benötigt die EU einen deutlich politischeren Ansatz, wenn sie eine stärkere Konditionalisierung durchsetzen und die außen- und sicherheitspolitischen Komponenten stärken will. Da die Nachbarschaftspolitik bei einem Kommissar, dem Kommissar für Erweiterung und ENP, ressortiert und nicht direkt der Hohen Vertreterin (HV) untersteht, sollte der EAD so ausgestattet werden, dass die genuin außenpolitischen Komponenten der Nachbarschaftspolitik deutlich zur Geltung kommen. Dazu bedarf es der politischen Führung durch die HV, die ihre Handschrift auch bei der Besetzung der Desk Officer und der Generaldirektoren sowie der Spitzen in den EU-Delegationen in ENP-Ländern zeigen sollte. Um die diplomatischen Ressourcen der Mitgliedstaaten systematisch und kohärent zu nutzen, müssen diese bereit sein, ihre besonderen Expertisen und Kontakte in den Nachbarländern in den Dienst der Union statt ihrer jeweiligen Sonderinteressen zu stellen. Daran

<sup>7</sup> Vgl. Gemeinsame Mitteilung der Europäischen Kommission/Hohen Vertreterin, *Eine Neue Antwort* [wie Fn. 2], S. 17.

<sup>8</sup> Vgl. ausführlich Uwe Halbach/Kamran Musayev, *EU-Aserbaidschan: Nicht nur Energiepartner. Politische Reformen und friedliche Konfliktbearbeitung sollten mehr Gewicht bekommen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2011 (SWP-Aktuell 11/2011).

<sup>9</sup> Vgl. Barbara Lippert, *EU-Erweiterung. Vorschläge für die außenpolitische Flankierung einer Beitrittspause*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2011 (SWP-Studie 7/2011).

mangelte es wohl bislang.<sup>10</sup> Die Zielländer wünschen sich selbst mehr politische Steuerung von Seiten der EU durch regelmäßige Treffen auf Ministerebene zu den wichtigen Kooperationsbereichen und im Rahmen des politischen Dialogs.<sup>11</sup>

Die EU sollte auch Wert darauf legen, dass den Assoziierungsabkommen eine individuell formulierte Präambel voransteht, die Auskunft gibt über die politischen Ziele und den Zweck des Vertrags, und darin ein Kapitel mit den politischen Grundsätzen der Assoziierung enthalten ist. Ein Verweis auf den neuen Artikel 8 EUV sollte nur dann in Erwägung gezogen werden, wenn beide Seiten eine solche symbolische Aufwertung (»besondere Beziehungen«, »besondere Übereinkünfte«) nach Ambition und Leistungsvermögen (»einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut«) rechtfertigen können. Eine Evolutivklausel sollte sich auf die Gesamtheit der Beziehungen einschließlich der normativen Grundlagen beziehen.

Für ein sachgerechtes und gründliches Monitoring der Implementierung der Kooperationsagenda und des innenpolitischen Umfelds in den Partnerländern ist es unerlässlich, dass sich die EU-Delegation und die Botschaften der EU-Mitgliedstaaten in den ENP-Hauptstädten gut abstimmen. Sie sollten nach einheitlichen Vorgaben nach Brüssel berichten und diese Berichte regelmäßig in den EAD einspeisen. Die Wissenslücken sind dort oft immens. Die Botschaften der EU-Mitgliedstaaten in den ENP-Ländern haben in der Aufbauphase des EAD eine besondere Aufgabe bei der Bewertung der dortigen politischen Lage und beim Informationsaustausch mit staatlichen und Nichtregierungsvertretern. Für dieses Monitoring müsste ein transparenteres Benchmarking entwickelt werden, das auch die Fortschrittsberichte zu einem wirklich aussagekräftigen und instruktiven Dokument machte. Die EU geht in diese Richtung und beabsichtigt, das Thema Demokratie stärker in den Mittelpunkt der Berichte zu rücken und »langfristig (sic!)« – so kündigen die Kommission und die Hohe Vertreterin in ihrer ENP-Mitteilung an – »wird eine stärkere Verknüpfung zwischen den in den Berichten verzeichneten Ergebnissen, der bereitgestellten Hilfe und der Höhe der finanziellen Unterstützung entwickelt werden«.<sup>12</sup>

## Gesellschaftliche Dimension

Was die ÖP-Länder betrifft, so sollte die EU dort generell stärker in die Gesellschaften hineingehen, sichtbarer werden und sich als Partner anbieten. Dahinter steht, wie bei den Innovations- und Implementierungs-

<sup>10</sup> Vgl. die deutliche Mahnung in der Gemeinsamen Mitteilung der Europäischen Kommission/Hohen Vertreterin, *Eine Neue Antwort* [wie Fn. 2], S. 6.

<sup>11</sup> Vgl. Štefan Füle, *Address at the EU Sub-Committee on Foreign Affairs, Defence and Development Policy*, House of Lords, London, 13.1.2011, S. 3, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/15&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>> (Zugriff am 3.5.2011).

<sup>12</sup> Gemeinsame Mitteilung der Europäischen Kommission/Hohen Vertreterin, *Eine Neue Antwort* [wie Fn. 2], S. 22–23.



partnerschaften, auch das Interesse, den Wandel und die Herausbildung von heimischen Eliten zu befördern. Denn ein Grundsatzproblem in den Partnerländern sind die nationalen Eliten, ihr nicht vorhandenes Einvernehmen in Bezug auf Reformen und deren strategische Ausrichtung, das Fehlen einer gemeinwohlorientierten politischen Klasse und so weiter. Diese Herausforderung anzugehen ist für eine erfolgreiche Kooperation besonders wichtig, denn ohne einen proeuropäischen Konsens innerhalb der Eliten der Partnerländer werden Mechanismen der Konditionalität und von der EU in Aussicht gestellte Belohnungen kaum wirken. Kurzfristig wird sich in diesem Punkt wohl wenig bewegen lassen. Ein Ansatz könnte vielleicht sein, Regionen, Städte und Gemeinden in den ÖP-Ländern genauer daraufhin zu erkunden, wo unkonventionelle und innovative Lösungen erprobt werden, um die herum sich oft neue Führungspersönlichkeiten und damit auch regionale Eliten bilden. Auf nationaler Ebene sollte die EU über verschiedene Vehikel wie die Präsentation der Fortschrittsberichte oder die Zusammenkünfte des Zivilgesellschaftlichen Forums eine strukturierte und nachhaltige Diskussion über außen- und europapolitische Ziele (und damit auch über Reformziele) anstoßen. Denkbar wäre es zum Beispiel, nationale »Konvente« zur Europa- oder Reformpolitik zu gründen, in denen relevante Akteure aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft vertreten sind und die auch einen gesellschaftlichen Widerhall finden.

Die EU sollte gut überlegen, wie sie ihre Mittel produktiv und effektiv einsetzen kann, wenn sie eine neue Fazilität für die Förderung der Zivilgesellschaft kreiert, und ob die Schaffung neuer, aber nicht präzisierter Großstrukturen wie eines »Europäischen Fonds für Demokratie« Akteure und Aktivitäten der Mitgliedstaaten nicht bloß dupliziert.<sup>13</sup>

### Finanzmittel

Bedenkt man die Relevanz der südlichen und der östlichen Nachbarschaft für die Sicherheit der EU und für deren Interesse an der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Stabilität dieser Region und sieht man die Risiken, die bei Rückschlägen oder Erschütterungen rasch auf die EU zurückfallen würden, so ist es geradezu zwingend, dass der ENP im Rahmen der EU-Außenbeziehungen Priorität zugemessen wird. Das muss sich in einer entsprechenden Mittelausstattung ausdrücken, weshalb das derzeitige Volumen von 12 Milliarden Euro für ENPI im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen deutlich vergrößert werden sollte. Noch wichtiger ist es, den von der Bundesregierung getragenen Vorschlag umzusetzen und von Länderquoten und langfristigen Festlegungen abzurücken.<sup>14</sup> Fallen muss auch, im Lichte des Liga-Modells und der Konditionalität, die

<sup>13</sup> Ebd., S. 4–5.

<sup>14</sup> Vgl. »Westerwelle: Zusagen für Nordafrika an Reformen knüpfen. EU beginnt Debatte über Nachbarschaftspolitik/Südliche Mitgliedstaaten wollen Mittelmeerunion mit mehr Geld ausstatten«, *FAZnet*, 18.2.2011, <[www.faz.net/artikel/C30189/westerwelle-zusagen-fuer-nordafrika-an-reformen-knuepfen-30369716.html](http://www.faz.net/artikel/C30189/westerwelle-zusagen-fuer-nordafrika-an-reformen-knuepfen-30369716.html)> (Zugriff am 17.6.2011).

frühzeitige Determinierung der ENPI-Mittel für Ost und Süd. Die Mittel sollten am besten für die Schwerpunktbereiche (s.o.), und zwar in gezielter Weise verwendet werden, das heißt Pauschalzuweisungen, etwa in Form von Budgethilfen, sind nur ausnahmsweise zu gewähren. Trotz der Anlaufschwierigkeiten sollte die Governance Facility gerade jetzt nicht fallengelassen, sondern hoch dotiert werden. Allerdings wird zur Finanzierung von aus Sicht der EU übergeordneten Interessen ein Sockelbetrag bleiben müssen, der die materielle Grundlage für Kooperationsziele bildet, die auch mit »heiklen« Partnern der C-Liga erreicht werden sollen. Der EAD und die Kommission müssen jetzt beweisen, dass sie die komplexen Arrangements für die Programmierung der Finanzinstrumente und die Evaluierung der Implementierung überzeugend treffen und effektiv praktizieren können.

### Finalität

Die immerwährende Frage nach der Finalität der ÖP, also der Beitrittsperspektive für die östlichen Nachbarn, sollte offenbleiben. Was in Zukunft passiert, wird bei einem entwicklungsoffenen Modell, wie dem hier beschriebenen, von den Ergebnissen der Evaluierung des Prozesses bzw. von den Effekten der Umsetzung des Assoziierungsabkommens abhängen. Man könnte beispielsweise im Sinne eines Orientierungsfahrplans eine mittelfristige Monitoring-Periode vereinbaren, die zwei bis drei Implementierungslaufzeiten der neuen Assoziierungsagenden umfasst, also sechs bis neun Jahre. Die Suche nach und der Umgang mit Zwischenschritten und neuen Inklusionsrahmen findet in einem breiteren politischen Kraftfeld statt, in das auch die Dynamik der Integrationsentwicklung in der EU hineinwirkt. Die EU sollte deshalb weiterhin nicht ohne Not rote Linien ziehen oder unhaltbare politische Verpflichtungen eingehen, indem sie beispielsweise Beitrittsperspektiven verkündet. Sie könnte aber aktiv Prozesse der Heranführung forcieren. Das hieße, bei einer politisch und wirtschaftlich überzeugenden und lückenlosen Leistungsbilanz (track record) eines Assoziierten könnte die EU parallel zur Umsetzung des Assoziierungsabkommens in einen Dialog über die Eckpunkte eines solchen Inklusionsrahmens einsteigen.<sup>15</sup> Schon jetzt könnten Freunde der ÖP unter den EU-Mitgliedstaaten über ein solches Anreizmodell konkreter nachdenken. Einen Ansatzpunkt böte der Vorschlag, einen gesamteuropäischen Wirtschaftsraum oder eine Wirtschaftsgemeinschaft als neues Zwischenziel ins Auge zu fassen. Vielleicht ist aber auch eine besondere politische Verklammerung von Interesse, in der sich eine gesamteuropäische Zusammengehörigkeit äußert.

<sup>15</sup> Vgl. den Beitrag von Barbara Lippert zur EU-Erweiterung in diesem Band, S. 118ff.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In Deutschland wie auch in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union werden innenpolitische Faktoren und Interessen immer stärker zum Leitkriterium für die Gestaltung und Intensität der ENP. Dies zeigt sich etwa bei heiklen Themen wie der Visa- und Migrationspolitik, aber in zunehmendem Maße auch bei Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Marktöffnung. Werden die Angebote an die Partnerländer, wie zu erwarten ist, immer konkreter und die Interaktionsdichte höher, wird zudem die kurzfristige Betroffenheit der Gesellschaften in der EU steigen. Das löst in Politik, Medien und bestimmten Bevölkerungsgruppen üblicherweise starke Abwehrreflexe aus, wobei die mittelfristigen Ziele und nachhaltigen Lösungen im Umgang mit den Nachbarn ganz aus dem Blick geraten. Es ist eine Aufgabe der politischen Führungen und der Meinungsbildner in Deutschland und in anderen Mitgliedstaaten, das Bewusstsein dafür zu schärfen, von welchen externen Entwicklungen, Zusammenhängen und Akteuren Freiheit, Sicherheit und Wohlstand in der EU abhängen.

Vieles, was die ENP bereits anzubieten hat, kann weiter eingesetzt werden, ohne dass das Rad neu erfunden werden müsste. Zumindest für den Osten ist deshalb ein Revival, kein Reset angesagt. Die ENP bedarf allerdings der Verklammerung der östlichen und der südlichen Partnerschaftsregion, weil dies der auf absehbare Zeit sicherste Weg ist, um eine kontraproduktive Konkurrenz der beiden Nachbarschaftsräume zu verhindern und ein Gegengewicht zu den politischen Konjunkturen zu setzen, bei denen das Aufmerksamkeitspendel mal in die eine und dann in die andere Richtung ausschlägt. Zusätzlich benötigt die EU eine neue Demokratisierungspolitik, die im EAD entwickelt werden sollte. Das Konzept zielt aktuell auf den Süden und könnte perspektivisch auch für Länder wie Belarus, Armenien und Aserbaidschan relevant werden, wenn deren scheinbare Regime irgendwann ins Wanken geraten. Bei den »Säulen«, auf die sich die »Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand«<sup>16</sup> stützen soll, nämlich Demokratie-orientierte Verfassungsreform, Justizreform und Stärkung der Zivilgesellschaft, handelt es sich um essentielle Handlungsfelder eines jeden demokratisierungspolitischen Ansatzes, der von einem engen politischen Dialog mit den Eliten in den Partnerländern begleitet werden soll. Zumindest auf dem Papier scheinen einige Komponenten der neuen Partnerschaft für Demokratie und Wohlstand mit den südlichen Nachbarn über die Anforderungen hinauszugehen, die die EU gegenwärtig an die östlichen Nachbarn stellt. Die dort skizzierten Minimum-Benchmarks und Einstiegsvoraussetzungen würden etwa Aserbaidschan, mit dem die EU über ein Assoziierungsabkommen verhandelt, disqualifizieren. Die EU muss solche Ungereimtheiten im Zuge der Umset-

<sup>16</sup> Gemeinsame Mitteilung der Europäischen Kommission/Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, *Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand*, KOM(2011) 200, Brüssel, 8.3.2011.

zung ihrer »neuen Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel« ausräumen bzw. ihre Praxis revidieren.

Gerade die östlichen Nachbarn haben in den letzten Jahren eine Kaskade von Offerten und Formaten erlebt, so dass es jetzt vorrangig darum gehen sollte, Prioritäten zu setzen, für reibungslose Abläufe zu sorgen und Handlungsschwerpunkte zu definieren. Im Sinne des Revivals, das heißt des wieder stärkeren Ernstnehmens der ursprünglichen ENP-Ziele sollten einige der ÖP-Elemente akzentuiert werden: die enge Koppelung der Kooperation an politische Vorgaben im Zusammenwirken mit einer länder- und akteursspezifischen Differenzierung und die leistungsgebundene Mittelvergabe innerhalb eines transparenten Evaluationsprozesses (»mehr für mehr«). Es ist zu erwarten, dass es unter den 16 Nachbarn eine ENP der verschiedenen Geschwindigkeiten geben wird. Die Partnerstaaten marschieren mit einer unterschiedlich weit gefassten Kooperationsagenda auf die EU-Standards zu. Spezifisch auf Vorreiterländer der A-Liga gemünzt ist die Entwicklung von neuen Inklusionsarrangements, die Erfolge auf dem Weg der wirtschaftlichen Integration und politischen Assoziierung belohnen und neue Anreize schaffen. Beide Seiten brauchen hier einen sehr langen Atem.

Deutschland mit seinen ausgeprägten ostpolitischen Interessen ist gefordert, durch konzeptionelle Initiativen und praktische Maßnahmen seine Rolle als »Motor« der europäischen Ostpolitik, als Gestalter der ÖP und als »multidimensionaler« Aktivposten in der ENP (wieder) zu übernehmen. Berlin kann trotz der besonderen Bindungen und Interessen gegenüber den östlichen Nachbarn als glaubwürdiger Exponent des Ligamodells auftreten und hierdurch als Hüter einer austarierten Nachbarschaftspolitik fungieren, bei der die nun auf der Tagesordnung stehende Intensivierung des Engagements für die Südpartner nicht mit einem Weniger an ostpolitischer Aktivität einhergeht. Beweisen muss sich dies dann bei der an Meriten gebundenen Mittelverteilung und den Politikofferten sowie bei der Bearbeitung von Konflikten in den Regionen. Jenseits der eigentlichen ost- und nachbarschaftspolitischen Interessen kann Deutschland damit auch seine Rolle in der GASP aufwerten.

Ein erfolgreiches Revival der ENP würde die EU als Ordnungsfaktor in der Nachbarschaft etablieren, die außenpolitische Ausstrahlung der EU aufpolieren und substantiieren und der Hohen Vertreterin Ashton ein Großthema liefern, mit dem sie Amt und Person profilieren kann. Eine schwungvollere ÖP wäre überdies eine nicht zu unterschätzende Ressource im Umgang mit Russland, um diesem gegenüber zu demonstrieren, welche Modernisierungseffekte aus einer vertieften Anbindung an die EU resultieren können. Gleichzeitig würde eine geglückte Dynamisierung der ENP in der EU eine verstärkte Reflexion über neue Spielarten der Inkorporation von erfolgreichen Partnern unterhalb der Schwelle von traditionellen Vollmitgliedschaften bewirken.

## Übersicht

### Premium-Partner, reformzugängliche Nachbarn und resistente Nachbarn. Ein Liga-Modell nachbarschaftspolitischer Kooperation

	<i>Grad des demokratischen Wandels/ Bedingungen</i>	<i>Elemente der Offerte</i>
<b>A-Liga (Premium-Partner)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Freie Wahlen</li> <li>▶ Meinungs-, Pressefreiheit</li> <li>▶ Schutz und Achtung der Grund- und Menschenrechte</li> <li>▶ Gewaltenteilung, Unabhängigkeit der Justiz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ strukturierter und sichtbarer politischer Dialog auf bilateraler Ebene</li> <li>▶ Anwartschaft auf Assoziierungsabkommen neuen Typs</li> <li>▶ KMU-Fazilität</li> <li>▶ Kohäsionsfazilität mit länderspezifischen Infrastruktur- und Regionalkomponenten, einschließlich von Programmen zur Unterstützung des ländlichen Raums</li> <li>▶ länderspezifische Modernisierungspartnerschaft</li> <li>▶ »Freiheitspakete« (Migration, Mobilität, Visaerleichterung/-liberalisierung)</li> <li>▶ Energie- und Nachhaltigkeitspartnerschaften</li> </ul>
<b>B-Liga (reformzugängliche/ stagnierende Nachbarn)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kompetitive Wahlen</li> <li>▶ Meinungsfreiheit</li> <li>▶ Unabhängigkeit der Justiz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ vereinzelte Gipfeltreffen und verstetigte Sachdialoge in einzelnen Politikfeldern</li> <li>▶ weitgehende Marktöffnung nach DCFT-Grundsätzen</li> <li>▶ sozialökonomische Reformpartnerschaften</li> <li>▶ Verwaltungsreform</li> <li>▶ Konnektivität, z.B. im Energiebereich oder im Bereich der Verkehrspolitik</li> <li>▶ Fortentwicklung bilateraler Energie-MoUs zu Verträgen</li> <li>▶ volle Einbindung in multilaterale Kooperationsstrukturen</li> </ul>
<b>C-Liga (resistente Nachbarn)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Autoritäre Regime</li> <li>▶ »Sockelkooperation«</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Technische Kooperation in ausgewählten Bereichen (Grenzschutz; Katastrophenhilfe; Umweltfragen; Bildung; evtl. Infrastrukturprojekte)</li> <li>▶ Limitierte Einzelmaßnahmen zum Know-how-Transfer für KMU</li> <li>▶ Zivilgesellschaftlicher Austausch</li> <li>▶ Einbindung in multilaterale Formate möglich, aber fallbezogene Prüfung erforderlich</li> </ul>

	Vertraglicher Rahmen	»Philosophie« und Leitprinzipien der Zusammenarbeit
A-Liga (Premium-Partner)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Assoziierungsabkommen mit DCFTA und Anwartschaft auf Abkommen neuen Typs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ »Integration«: Einbindung und Harmonisierung</li> <li>▶ strukturierter und sichtbarer politischer Dialog auf bilateraler Ebene</li> <li>▶ breites Spektrum der Zusammenarbeit</li> <li>▶ spürbare und attraktive finanzielle Hilfen</li> </ul>
B-Liga (reformzugängliche/ politisch stagnierende Nachbarn)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Assoziierungsabkommen mit DCFTA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ »Kooperation«: Anbindung, Dialog, Hilfe</li> <li>▶ dosierter politischer Dialog</li> <li>▶ wirtschaftliche Verflechtung</li> <li>▶ Konzentration auf wenige Sachpolitiken</li> <li>▶ Finanzielle Grundausstattung zur Unterstützung von guter Regierungsführung und zur Flankierung von bilateralen Sektorabkommen</li> </ul>
C-Liga (resistente Nachbarn)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Keiner oder Fortführung bestehender Abkommen (PKA; Assoziierung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ »Kontakte und Austausch«: selektive Zusammenarbeit</li> <li>▶ Kooperation nur auf Arbeitsebene</li> <li>▶ einfache Suspensionsmöglichkeiten; keine symbolisch aufgeladenen politischen Treffen</li> <li>▶ Erarbeitung von »Schattenplänen« oder »Sofortpaketen« für den Fall des Wandels</li> </ul>

## EU-Erweiterung: Das Restprogramm

Barbara Lippert

*»Die Europäische Union lebt auch in der Zukunft von ihrer Offenheit und dem Willen ihrer Mitglieder, zugleich die innere Entwicklung der Europäischen Union zu festigen«. (Berliner Erklärung 2007)*

Für die EU und Deutschland zählte die Osterweiterung von 2004 zu den politischen Sternstunden und nachhaltigen Leistungen im Zuge der Neuordnung des Kontinents nach 1989. So wie diese Erfolgsgeschichte im Integrationsalltag allmählich verblasst, so gerät auch die strategische Bedeutung einer Fortsetzung der Erweiterung zunehmend aus dem Blick. Das überragende Interesse, das die EU mit der Aufnahme der Länder des Westbalkans<sup>1</sup> verbindet, ist jedoch nach wie vor, zwischen den Staaten und in der Region Sicherheit, Demokratie und wirtschaftlich-soziale Entwicklung zu fördern und durch Integration dauerhaft zu etablieren. Diese Grundmotive gelten ähnlich mit Blick auf die Türkei, die aber in vielerlei Hinsicht einen Sonderfall darstellt.

Deutschland, das früher jede Beitrittsrunde begrüßte, gilt heute als Mitläufer, Bremser oder, mit Blick auf die Türkei, sogar als Erweiterungsgegner. Treibende Kräfte der Erweiterung finden sich hingegen vor allem unter den Regierungen der neuen Mitglieder aus Ostmitteleuropa. Diese Zweiteilung setzt sich in der öffentlichen Meinung fort. Nur 37 Prozent der im November 2010 Befragten votieren in der alten EU-15 für die Fortsetzung der Erweiterung, demgegenüber aber eine Mehrheit von 67 Prozent in den seit 2004 beigetretenen Ländern. In Österreich, Deutschland, Großbritannien, Finnland sowie in Frankreich fällt die Gegnerschaft am stärksten aus und liegt zwischen 67 und 57 Prozent.<sup>2</sup> Bereits in der Vergangenheit reagierten die EU-Bürger nicht enthusiastisch auf die Aufnahme neuer Mitglieder. Sie bewerteten aber in der Regel den politischen Nutzen der Erweiterung eindeutig höher als kurzfristige soziale und wirtschaftlich-finanzielle Lasten. Heute gilt die »Erweiterungsmüdigkeit« in der Bevölkerung als probates Argument für eine halbherzige und gedroselte Erweiterungspolitik. Diese kann kaum fruchtbar gemacht werden als Quelle der Legitimität der EU, zumal Brüssel den Nutzen der Aufnahme neuer Mitglieder überwiegend außen- und nicht integrationspolitisch oder wirtschaftlich begründet.

<sup>1</sup> Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Albanien, FJR Mazedonien, Serbien sowie Kosovo, das von fünf EU-Mitgliedstaaten nicht anerkannt wird.

<sup>2</sup> Vgl. Europäische Kommission, *Standard Eurobarometer 74 Herbst 2010*, Brüssel, Februar 2011, S. 70, <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb74/eb74\\_publ\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_publ_de.pdf)>, (Zugriff am 1.7.2011).

## Auf der Erweiterungsstrecke: Kandidatenfeld, Hürden und Zieländerung

Die wesentlichen Eckpunkte für die Zukunft der EU-Erweiterung sind vorgegeben: Im sogenannten erneuerten Erweiterungskonsens hat die Union im Jahr 2006 das Feld der (potentiellen) Beitrittskandidaten abgesteckt und damit die sogenannte Beitrittsperspektive konsolidiert.<sup>3</sup> Dazu zählt sie die sieben Länder des Westbalkans, die Türkei und implizit die EFTA-Staaten. Ebenso klar hat sie die Spielregeln formuliert, darunter vor allem die strikte Erfüllung der Beitrittskriterien, Konditionalität genannt. Nach der für 2013 erwarteten Aufnahme von Kroatien und gegebenenfalls von Island ist mit einer faktischen Beitrittspause bis mindestens 2020 zu rechnen. Ungewiss ist nicht nur, wann, sondern auch wie es nachfolgenden Kandidaten gelingen wird, trotz hoher und wachsender Hürden der EU beizutreten. Blickt man auf die nächsten Aspiranten, so ergibt sich folgende Problemskizze.

Die Länder des Westbalkans haben untereinander zahlreiche ungelöste und schwelende Territorialkonflikte, so zum Beispiel Serbien mit Kosovo. Sie sind arm und erreichen heute nur zwischen 26 und 43 Prozent des durchschnittlichen BIP der EU-27.<sup>4</sup> Korruption und organisierte Kriminalität unterminieren die wirtschaftlichen Aufholprozesse und die soziale Modernisierung. Die Transformationskraft und Glaubwürdigkeit der EU scheint dort zu schwinden. Mit dem Sonderfall Türkei ist die EU noch nicht zu Rande gekommen: Schon in nächster Zeit können die Beitrittsverhandlungen versanden, weil Brüssel eröffnungsfähige Kapitel ausgehen und die Anziehungskraft der EU in einer zunehmend selbstbewusst auftretenden Türkei nachlässt. Diese Situation könnten Akteure auf beiden Seiten für einen Kurswechsel nutzen, indem sie etwa Alternativen zum Beitritt oder Zwischenziele definieren. Für laufende wie künftige Verhandlungen stellt sich die Frage, wie die EU ihrem hohen Anspruch gerecht werden kann, dass jedes Neumitglied zu 100 Prozent beitrittsreif und die EU zu 100 Prozent aufnahmefähig sein wird.<sup>5</sup>

Eine vorausschauende Erweiterungspolitik muss darüber hinaus ins Kalkül ziehen, dass Nachbarn aus Osteuropa und dem Südkaukasus, für die die EU jetzt eine Art Erweiterungspolitik *light*, also ohne explizite Beitrittsperspektive, entwickelt, über kurz oder lang Aufnahmeanträge stellen werden. Soll die Union für alle rund 20 Staaten, die sich auf Artikel 49 EUV berufen können, die Tür offen halten? Welche Voraussetzungen muss sie dafür schaffen, und kann sie neue Arrangements entwickeln wie Teilmithgliedschaften in oder außerhalb der EU?

<sup>3</sup> Vgl. Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 14./15. Dezember 2006*, Dok. 16879/1/06 REV 1, Brüssel, 12.2.2007, <[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/92219.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/92219.pdf)> (Zugriff am 13.5.2011).

<sup>4</sup> Vgl. Eurostat, *BIP pro Kopf der Mitgliedstaaten zwischen 44 Prozent und 271 Prozent des EU27-Durchschnitts im Jahr 2009*, Pressemitteilung 195/2010, Luxemburg, 15.12.2010. Kosovo, der mit Abstand ärmste Westbalkan-Staat, wird in dieser Statistik nicht erfasst.

<sup>5</sup> So proklamiert von Erweiterungskommissar Štefan Füle, *Press Points on Enlargement Package*, SPEECH/10/693, Brüssel, 9.11.2010.



Um diese bekannten und die unbekannten Herausforderungen zu meistern, benötigt die EU eine Erweiterungspolitik, die Offenheit gegenüber den Aspiranten mit Treue gegenüber den eigenen Zielen und Integrationsprinzipien - wie zum Beispiel in Artikel 3 EUV festgeschrieben - verbindet. Da die Union eine politische Solidar- und Rechtsgemeinschaft ist, stellt jede Aufnahme eines neuen Mitglieds eine Existenzfrage für Altmitglieder dar. Deshalb sollte die EU im aktuellen wie künftigen Erweiterungsgeschehen die Prozesskontrolle wahren und ihre Handlungsspielräume vergrößern.

### **Optionen und Strategien**

Die EU besitzt trotz des klar konturierten Rest- und Pflichtprogramms der Erweiterung einige Gestaltungsmöglichkeiten. Diese beziehen sich auf die Praxis der strikten Konditionalität, den Umgang mit der Türkei, die Fortsetzung der Politik der offenen Tür gegenüber östlichen und gegebenenfalls südlichen Nachbarn und die dauerhaften oder vorübergehenden Alternativen zur EU-Mitgliedschaft für »Artikel 49-Länder«.

### **Strikte Konditionalität – weitere Vorkehrungen nötig**

Die Kopenhagener Kriterien von 1993 und ihre Ergänzungen bezwecken, dass Neumitglieder eine maximale Konvergenz mit dem EU-Acquis aufweisen, damit die Funktionsfähigkeit, politische Dynamik und wirtschaftliche Stärke der EU erhalten bleibt. Die Mitgliedstaaten haben ein klares Interesse daran, die Negativerfahrungen mit Zypern (Fortsetzung bilateraler Streitigkeiten und deren Instrumentalisierung durch die Regierung in Nikosia) und mit Rumänien und Bulgarien (Mängel im Justizwesen) nicht zu wiederholen.

Angesichts der andauernden bilateralen Dispute zwischen Griechenland und Mazedonien sowie zwischen Zypern und der Türkei wird die Einführung einer EU-Schiedsgerichtsbarkeit diskutiert. Eine Maximallösung dafür würde eine Vertragsänderung erfordern. Zügiger ließen sich die Probleme angehen, wenn die EU zur Erfüllung der politischen Beitrittskriterien explizit verlangte, bilaterale Streitigkeiten als eine Bringschuld des Kandidaten bis zu einem festzulegenden Zeitpunkt zu regeln. Eine turnusmäßige Kriterienprüfung unter Verweis auf eine spezielle Schlichtungsprozedur könnte als einseitige EU-Festlegung schon im Verhandlungsrahmen mit den Kandidaten verankert werden. Eine Lösung der Konflikte zwischen der Türkei und Zypern dürfte jedoch weiterhin nur mit Verhandlungen zu erreichen sein, die unter der Regie der VN geführt werden; auf die Zerschlagung des Konfliktknotens im Moment des Beitritts zu setzen, erscheint jedenfalls aussichtslos. Das gilt trotz vieler Besonderheiten auch für die untereinander über Grenzen, Minderheiten und Kriegsfolgen zerstrittenen Staaten des Westbalkans. Deshalb sollte die EU den sechs Ländern dieser Region, mit denen sie in den nächsten Jahren wie bereits mit Kroatien in Beitrittsverhandlungen eintreten dürfte, deutlich machen, dass sie diese in Gesamthaftung für die Beilegung ihrer Konflikte unter-

einander und mit anderen Staaten nehmen wird. Der Hebel wäre ein gemeinsamer Beitrittstermin für alle sechs. Das könnte die Kooperationsbereitschaft und den Einigungswillen der Westbalkanstaaten erhöhen und für die EU das Risiko eines zweiten Zyperns reduzieren. Der Einwand, der Gruppenansatz vereitle jegliche Chancen auf einen Beitritt, stärkt eher die Gegenposition, keine Konfliktländer importieren zu wollen. Wahrscheinlich würde die Gruppenbehandlung für kooperative Länder mit guter Implementierungsbilanz zwangsweise eine Verzögerung des Verhandlungsabschlusses mit sich bringen. Die EU könnte einem solchen Kandidatenstaat in diesem Fall anbieten, ihn vor dem Beitritt in Politikfelder zu integrieren, in denen er vollständig beitriffsreif ist. Wären etwa die Kapitel Regional- oder Agrarpolitik geschlossen, könnte die EU bereits höhere Zahlungen auf Neumitglied-Niveau leisten. Dazu wäre im EU-Haushalt ein neuer Kompensations- und Prämienfonds einzurichten.

Generell sollten sich die Regierungen der Mitgliedstaaten darüber klarwerden, ob sie, wie im Falle der Türkei und Mazedoniens, auch bei den nächsten Kandidaten für die Eröffnung von Verhandlungen votieren wollen, wenn die politischen Kriterien nur »ausreichend«<sup>6</sup>, also mit Einschränkung, erfüllt werden. Hier sollten neben dem Verhalten gegenüber den Nachbarn, der Verbindlichkeit der Menschenrechte, der Realität der demokratischen Verfassung und dem Grad der Rechtsstaatlichkeit vor allem die Intensität bewertet werden, mit der die Regierungen und die Justizorgane in den Kandidatenländern Korruption in Staat und Gesellschaft und die organisierte Kriminalität bekämpfen. Die Themen im Verhandlungskapitel 23 (Justiz und Grundrechte) haben grundlegende Bedeutung und sind aussagekräftig für die politische Beitrittsreife. In jedem Falle sollten dieses und andere schwierige Kapitel sehr früh behandelt und die Implementierung des Acquis intensiv anhand der festgelegten Benchmarks begleitet und beurteilt werden. Im Beitrittsvertrag könnten die Verhandlungspartner in einer Klausel festhalten, dass der Beitritt erst dann wirksam wird, wenn das Neumitglied die Implementierung der noch verbliebenen Auflagen zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten des Vertrags lückenlos unter Beweis gestellt hat. Ein besonderer Kooperations- und Verifizierungsmechanismus wie bei Rumänien und Bulgarien, der erst mit dem Beitritt etabliert wurde und weit in die Zeit der Mitgliedschaft hineinreicht, wäre dann künftig auszuschließen.

Die EU könnte ihren Katalog der Beitrittskriterien auch im Hinblick auf ihre eigene Aufnahmefähigkeit modellieren. Zwar lassen sich die optimale Größe oder der Kipppunkt der Überdehnung nicht objektiv festlegen. Über die Integrationsfähigkeit der EU können die Mitgliedstaaten nur politisch im Wege einer Güterabwägung entscheiden. Aus ihrer Sicht lassen sich jedoch einige legitime Anforderungen an die Kandidaten stellen. Deren Erfüllung würde dazu dienen, die sozialen und wirtschaftlichen Divergenzen in einer erweiterten Union einzuhegen. Die EU könnte dafür messbare

<sup>6</sup> So die regelmäßige Einschätzung der Europäischen Kommission, zuletzt in: *Erweiterungsstrategie und Herausforderungen 2010–2011*, KOM(2010) 660, Brüssel, 9.11.2010, S. 11, 42.

Zielgrößen als Sockel definieren, zum Beispiel die reale wirtschaftliche Konvergenz, gemessen am BIP und in Bezug gesetzt zum EU-Durchschnitt, die Erfüllung der Maastricht-Kriterien zur Währungsunion, die Struktur des BIP, die Höhe der Arbeitslosigkeit oder das Handelsvolumen mit EU/EWR-Staaten.<sup>7</sup> Hinzu kommen die von der Kommission erstellten Folgeabschätzungen eines spezifischen Beitritts für Politikbereiche der EU. Solche Wirkungsstudien sollten schon bei der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen vorliegen. Angesichts der geringen kombinierten Bevölkerungsgröße der sechs Westbalkan-Staaten von rund 20 Millionen dürften die zu erwartenden politikfeldspezifischen Effekte aber gering sein. Effizienz- und Legitimationsprobleme stellen sich vielmehr bei der Einbindung von Kleinstaaten in Institutionen und Verfahren. Elementar ist zudem das Vertrauen, das die EU in die Professionalität und den Ethos der jeweiligen Vertreter der staatlichen Einrichtungen von Neumitgliedern setzt, die nach dem Beitritt an der Rechts-, Wirtschafts- und Politikgemeinschaft EU mitwirken werden. Ferner sollte sich die EU damit beschäftigen, welche Implikationen die Aufnahme eines besonders großen Landes wie der Türkei mit rund 74 Millionen Einwohnern und von mehreren kleinen bis sehr kleinen Ländern wie Mazedonien (ca. 2 Mio.), Montenegro (ca. 650 000) oder Island (ca. 300 000) für die Größe und Zusammensetzung der Organe und Institutionen und für die Entscheidungsverfahren haben würde. Ein klares Gebot muss es sein, die Kommission - wie im Vertrag von Lissabon vorgesehen - zu verkleinern und dies nicht politisch auszuhebeln.<sup>8</sup> Geboten ist es ebenso, die Rolle der rotierenden Präsidenschaften weiter zurückzudrängen und von der Einstimmigkeit der Beschlussfassung des Rats weiter abzurücken. Eventuell wird die EU in künftigen Beitrittsverträgen nicht nur für Politiken, sondern auch für die Vertretung der Neumitglieder in Institutionen und bei den Beteiligungsrechten Übergangsregelungen anstreben. Das wäre ein Bruch mit dem Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten und hätte womöglich keinen Bestand vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), könnte aber ausgelotet werden.

### Wie weiter mit der Türkei?

Die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei drohen, sechs Jahre nach ihrer Eröffnung, zum Stillstand zu kommen. Der Umgang mit Ankara und der Ausgang des Beitrittsprozesses werden erhebliche Bedeutung für die Zukunft der EU haben. Brüssel hat in dieser Sache theoretisch zumindest vier Optionen:

<sup>7</sup> Vgl. Kai-Olaf Lang/Daniela Schwarzer, *Die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2007 (SWP-Studie 31/07), S. 23.

<sup>8</sup> Vgl. einerseits Artikel 17 (5) EUV und andererseits die mit Blick auf die Zustimmung Irlands getroffene Regelung, wonach der Kommission weiterhin ein Angehöriger jedes EU-Mitgliedstaats angehört, Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 11./12. Dezember*, Brüssel, 13.2.2009, Punkt 2, <[www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/104697.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/104697.pdf)> (Zugriff am 7.3.2011).

Ein radikaler Schritt wäre der Ausstieg aus den laufenden Verhandlungen. Bei näherer Betrachtung kommt diese Option für die EU jedoch nicht in Frage. Zum einen müsste eine solche Kehrtwende einvernehmlich von den 27 getragen werden. Zum anderen brächte ein einseitiger Abbruch der Verhandlungen der EU keinerlei Vorteile. Im Gegenteil, sie hätte zumindest für einige Zeit schwer an den politischen Kollateralschäden zu tragen. Denn der EU würde ein Imageverlust auf internationaler Bühne drohen, sie müsste mit Störmanövern Ankaras in der Außenpolitik rechnen, und in den Mitgliedstaaten, gerade in Deutschland, wären Rückschläge in der Integrationspolitik gegenüber der heimischen türkischen Bevölkerung zu erwarten. Viel zusätzliche Energie müsste die Union aufwenden, um ihr sicherheitspolitisches, strategisches und wirtschaftliches Interesse zu wahren, dass die Türkei fest in den europäischen Strukturen verankert bleibt. Für die im Verhandlungsrahmen vorgesehene Anrufung des Suspendierungsmechanismus, gewissermaßen eine Vorstufe zum Abbruch, gibt es zudem keine Grundlage, da kein anhaltender Verstoß gegen die Prinzipien und Werte vorliegt, auf denen die EU gründet.<sup>9</sup>

Eine näherliegende Option ist es, die »Pacta sunt servanda«-Strategie zu revitalisieren und die Hindernisse, die auf der türkischen und EU-Seite liegen, abzutragen oder zu umkurven. Um das Minimalziel, ein Weiterverhandeln, zu erreichen, könnte zwar in vorderster Linie die Türkei etwas tun, nämlich ihre Häfen und ihren Luftraum für zyprische Schiffe und Flugzeuge öffnen und – mehr noch – einer Lösung des Gesamtkonflikts den Weg ebnen. Aber auch die EU kann etwas beitragen: So könnte sie die von Frankreich und anderen Mitgliedstaaten blockierten Kapitel wie etwa Wirtschafts- und Währungspolitik und Regionalpolitik eröffnen. Gelingt dies wegen des Widerstands der betreffenden EU-Partner nicht, sollte die EU informell einfach den Benchmarking-Prozess fortsetzen und dies öffentlich machen. Denn so würde Brüssel politisch anerkennen, dass Ankara die auch selbstgesetzten Annäherungs- und Implementierungsanstrengungen fortführt. Ein weiterer positiver Schritt der Union könnte darin bestehen, den Direkthandel zwischen Nordzypern und EU-Staaten zu ermöglichen. Ein erheblicher Beitrag zur Entspannung der bilateralen Beziehungen aber wäre es, Ankara einen transparenten und klar konditionierten Fahrplan für die Einführung der Visafreiheit in Aussicht zu stellen, wenn es im Gegenzug das Rückübernahmeabkommen ratifiziert und voll implementiert, gemäß dem illegale Einwanderer aus Nicht-EU-Staaten und der Türkei zurückgesandt werden können. All das ändert nichts daran, dass bis zum Ende der Verhandlungen offenbleibt, ob die Türkei alle Kriterien erfüllt und alle Mitgliedstaaten der Aufnahme zustimmen werden. Aus Angst vor einem Veto eines EU-Landes jedoch die Verhandlungen sterben zu lassen, sollte keine Option für die EU sein.

Wenn auf dem Gleis der Verhandlungen nicht weiterzukommen ist, bietet sich die Option an, den Kontext zu erweitern. Die EU würde die

<sup>9</sup> Vgl. *Negotiating Framework*, Luxemburg, 3.10.2005, Punkte 2 und 5, <[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st20002\\_05\\_tr\\_framedoc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf)> (Zugriff am 7.3.2011).

Türkei nicht nur als Beitrittskandidaten, sondern auch als einen strategischen Partner behandeln und dies durch einen parallelen hochrangigen und substantiellen außen- und sicherheitspolitischen Dialog mit dem Land demonstrieren.<sup>10</sup> Denn die EU hat ein von den Verhandlungen unabhängiges Interesse, einen solchen strategischen Dialog mit der Regionalmacht Türkei zu etablieren, umso mehr, als sich damit eine mögliche Beitrittspause außenpolitisch flankieren ließe. Ein besonderer Mehrwert läge für die EU darin, mit der Türkei in konkreten Fragen zusammenzuarbeiten, indem beide Seiten ihre jeweiligen Ressourcen und Einflussmöglichkeiten nutzen. Testfälle wären etwa der Umgang mit Bosnien-Herzegowina oder die Bearbeitung der vor allem an der Zypernfrage hängenden Kooperationsblockade zwischen der EU und der NATO. Für die EU würde in diesem Prozess auch klarer werden, inwieweit Ankara den Acquis in der Außen- und Sicherheitspolitik (z.B. in Bezug auf Iran, Israel-Palästina, Bosnien-Herzegowina) heute und auf absehbare Zeit mitträgt. Sie würde eine Vorstellung davon gewinnen können, was sich am Horizont für die erweiterte Gemeinschaft abzeichnet, wenn die Türkei Mitglied darin würde. Diese Option mag besonders interessant sein für EU-Mitgliedstaaten, die ein Arrangement mit der Türkei unterhalb der Mitgliedschaft suchen. Das weiß auch die türkische Regierung. Allerdings hat diese ihrer kraftvollen Rhetorik, die die damit verbundene Aufwertung als außenpolitischer Partner herausstellt, bislang keine konkreten Schritte folgen lassen.

Ein vierter Ausweg würde sich für die EU und die Türkei eröffnen, wenn beide ein neues Zwischenziel definierten, ohne eine spätere Mitgliedschaft gänzlich auszuschließen. Es müsste Politikfeld-Integration und Teilhabemöglichkeiten an EU-Institutionen und -Verfahren miteinander verbinden. Da dies in den Augen der Türkei ein massiver Rückschritt wäre und jeglicher Zwischenlösung der Ruch der »privilegierten Partnerschaft« anhaftet, ist eher damit zu rechnen, dass solche Überlegungen Auftrieb durch andere Kandidaturen erhalten, zum Beispiel aus dem Kreis der östlichen Nachbarn der EU. Ein Sonderarrangement, und sei es noch so substantiell, kann niemals an das heranreichen, was die Vollmitgliedschaft nach heutigen Standards bietet. Erst wenn die EU die Möglichkeit des Beitritts vom Tisch nimmt - zum Beispiel nach einem Scheitern der Ratifizierung des türkischen Beitrittsvertrags in einem Mitgliedstaat<sup>11</sup> oder wenn Ankara seine Interessen umfassend neu kalkulieren würde -, könnte die Totalverweigerung der Türkei gegenüber dieser Option durchbrochen werden.

<sup>10</sup> Vgl. dazu ausführlich Barbara Lippert, *EU-Erweiterung. Vorschläge für die außenpolitische Flankierung einer Beitrittspause*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2011 (SWP-Studie 7/2011).

<sup>11</sup> Zu denken ist an Österreich und Frankreich, weil es dort eine stabile Mehrheit gegen den türkischen Beitritt gibt und ein Referendum in Betracht gezogen bzw. von der Verfassung vorgeschrieben wird. Referenda als Teil des Ratifizierungsprozesses in Mitgliedstaaten, also nach Zustimmung durch die eigene Regierung im Rat, können die Aufnahme des neuen Mitglieds zu Fall bringen. Deshalb hängt viel von der Positionierung der Regierung ab, die in der Regel den Zeitpunkt des Referendums bestimmt. Liegt er vor der Abstimmung im Rat oder danach als Teil des Ratifizierungsprozesses?

## Offen ohne Ende?

Es ist unwahrscheinlich, dass die 2006 im Konsens über die Erweiterung gezogene Konsolidierungslinie ungewollte oder bei weitem nicht beitriffs-reife Staaten auf mittlere Sicht davon abhalten wird, die Aufnahme in die EU zu beantragen. Wenn etwa Moldova dies in nächster Zeit tun würde, müsste sich der Rat mit diesem Gesuch befassen.<sup>12</sup> Es ist abzusehen, dass die 27 dazu keine geschlossene Haltung finden würden. Der Europäische Rat müsste dann entscheiden, ob er die Beitrittsmaschinerie - mit den Stufen Kenntnisaufnahme, Fragebogen, Stellungnahme, Ratsentscheidung über den Kandidatenstatus und nachfolgend über den Verhandlungsbeginn - überhaupt anwerfen will. Da die EU am Beginn der Verhandlungen über die größte Entscheidungsmacht verfügt, wäre ihr anzuraten, in dieser Phase besonders transparent und überlegt vorzugehen: Denn ob es für die Union eine Exit-Option im Sinne eines Abbruchs der Verhandlungen oder der Ablehnung durch den Rat nach der Eröffnung von Verhandlungen gibt, ist politisch umstritten. Rechtlich hat sie diese Möglichkeit. Daher gibt es gute Gründe dafür, dass der Rat neue Anträge nicht mehr quasi-automatisch an die Kommission zur Stellungnahme weiterleitet. Er sollte aber bei dieser Gelegenheit nicht nur politische Grundsatzpositionen zu Protokoll geben, sondern eine intensive Aussprache über die Kandidatur führen und dann erst förmlich die Weiterleitung an die Kommission beschließen.<sup>13</sup> Die Mitgliedstaaten müssten dabei zum Ausdruck bringen, dass sie keine grundsätzlichen Einwände gegen den Kandidaten haben. Es sollte also ein zweiter Fall Türkei vermieden werden, bei dem offenkundig einige Mitgliedstaaten das Ziel der Verhandlungen, nämlich das Land tatsächlich auch in die EU aufzunehmen, nicht teilen.

Alle Karten auf den Tisch zu legen, würde in einem frühen Stadium ein offenes Klima schaffen. Das muss nicht zwingend allein den Erweiterungsgegnern in die Hände spielen. Auch Regierungen, die neutral oder positiv eingestellt sind, könnten diese freie Atmosphäre nutzen, um ihre eigenen Motive für die Aufnahme zu erklären und die Erwartungen an Kandidaten deutlich zu machen. Eine solche Behandlung von Aufnahmewünschen würde außerdem in höherem Maße mit den Beratungen im Europäischen Parlament korrespondieren, das seinerseits in Kontakten mit den nationalen Parlamenten eine transnationale Perspektive in heimische Debatten einbringen könnte. Unter diesen Voraussetzungen würden die Ausarbeitung der ersten Stellungnahme der Kommission und die Entscheidung über die Eröffnung von Verhandlungen nicht in erster Linie als Verwaltungsroutine betrieben. Besondere Zugkraft würde dieses Vorgehen entfalten, wenn die EU Verhandlungen erst dann eröffnen würde, wenn ein erfolgreicher Abschluss in zwei bis drei Jahren abzusehen wäre. Zuletzt

<sup>12</sup> Nicht auszuschließen sind ferner Anträge aus Nordafrika – etwa von Tunesien.

<sup>13</sup> Vgl. zur jüngeren Praxis gegenüber Montenegro, Island und Albanien sowie im Vorlauf zu Bosnien-Herzegowina Barbara Lippert, »Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union«, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2010*, Baden-Baden 2011, S. 467–478 (476).

vergingen mindestens 60 Monate zwischen Verhandlungsbeginn und Unterzeichnung des Beitrittsvertrags. Mit dem neuen Ansatz, der bei Anträgen aus Ländern der Östlichen Partnerschaft (ÖP)<sup>14</sup> angewendet werden könnte, würden die Verhandlungen zum Endspurt und zur Krönung des Anpassungsprozesses an den Acquis.<sup>15</sup> Ein gängiger Einwand lautet, dass die Kandidaten erst ernsthaft mit den Reformen beginnen, wenn die Verhandlungen laufen. Dies ist aber auch eine Reaktion auf die Anreize, die die EU gegenwärtig setzt. Die Union sollte zumindest das Einstiegsniveau bei der Erfüllung der politischen Kriterien wie der Acquis-Übernahme deutlich höher ansetzen, ein Gebot, das auch für die Eröffnung von Verhandlungen mit Ländern wie Serbien oder Albanien gelten sollte.

Eine entgegengesetzte Strategie bestünde darin, mit der im Erweiterrungskonsens fixierten Konsolidierungslinie zugleich den Schlussstrich unter die Erweiterung zu ziehen und so auf ein Ende der Politik der offenen Tür hinzuarbeiten. Zwar kann die EU einen Aufnahmestopp praktizieren, im Extremfall sogar politisch deklarieren, nicht aber rechtlich zementieren. Denn es ist auszuschließen, dass die für eine derartige Änderung des Aufnahmeartikels (Artikel 49 EUV) notwendige Einstimmigkeit zustande kommen würde. Für die EU bleibt es also essentiell, von sich aus nur Beitrittsperspektiven zu eröffnen, die politisch glaubwürdig sind. Sollte der Europäische Rat über die jetzige Konsolidierungslinie hinausgehen wollen, könnte er eine Einzelfallentscheidung zum Beispiel zu Moldova treffen, womit er aber sicher einen Präzedenzfall schaffen würde. Er könnte auch generell für jene Länder der ÖP eine Beitrittsperspektive deklarieren, die einen neuen Assoziierungsvertrag mit der EU geschlossen haben. Eine Orientierung böte hier die Thessaloniki-Erklärung mit ihrem Schlüsselsatz »Die Zukunft des Westbalkans liegt in der Europäischen Union«<sup>16</sup>, die zugleich Konditionen für die Heranführung benannte. Eine so weitgehende Selbstverpflichtung der EU wäre auf absehbare Zeit aber politisch nicht gedeckt. Zudem würden wohl Länder wie Spanien und Frankreich dann die Gretchenfrage für Länder Nordafrikas aufwerfen.

### **Anbindung von Drittstaaten statt abgestufter Mitgliedschaft**

Anders als der stark determinierte Beitrittsprozess eröffnen Assoziierungsbeziehungen größere Spielräume, um die Zusammenarbeit und partielle Integration zu gestalten. Entsprechend gibt es auf dieser Ebene viele Varianten wie die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit den Westbalkan-Staaten, die Assoziierungsabkommen mit den EFTA-Ländern einschließlich der besonderen Vereinbarungen mit der Schweiz (»Bilaterale Abkommen«) oder Norwegen sowie die neuen Assoziierungsabkommen mit Ländern der ÖP. Diese Arrangements können als Vorstufe oder - wie der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) und die Bilateralen

<sup>14</sup> Ukraine, Moldova, Georgien, Aserbaidshan, Armenien und Belarus.

<sup>15</sup> Vgl. den Beitrag von Kai-Olaf Lang und Barbara Lippert zur ENP in dieser Studie, S. 101ff.

<sup>16</sup> »The Future of the Balkans Is within the European Union«, aus: European Commission, *EU – Western Balkans Summit Declaration*, 10229/03, Thessaloniki, 21.6.2003.

Abkommen mit der Schweiz - als Alternativen zu einer Mitgliedschaft genutzt werden, wobei die beiden Seiten, die EU und die assoziierten Partner, damit jeweils unterschiedliche Strategien verfolgen mögen. Die EU könnte künftig auf diesem Weg weitergehen und neue Angebote offerieren, die sich am Beispiel der Kooperation mit Norwegen und mit dem EWR und sogar der Zollunion mit der Türkei orientieren. Das gilt, gegebenenfalls im Sinne von Zwischenlösungen, auch für Länder, mit denen bereits Beitrittsverhandlungen laufen (Türkei) oder nicht auszuschließen sind (Länder der ÖP). Der Lissabonner Vertrag hat auch im neuen Artikel 8 EUV, der von der Entwicklung besonderer Beziehungen der EU zu den Ländern in der Nachbarschaft handelt, keine über die Assoziierung hinausgehenden materiellen Rechtsgrundlagen für die entsprechende Zusammenarbeit geschaffen.

Grundlegend neu wäre es, innerhalb der EU auf Dauer angelegte Statusunterschiede, also abgestufte Formen der Mitgliedschaft, zu schaffen. Die EU kennt bislang nur die Vollmitgliedschaft. Das engt ihre Spielräume ein, wenngleich es nicht ausschließt, dass neue Mitglieder in Politikfeldern mit abgestuften Integrationstiefen, wie beim Schengener Abkommen oder der Eurozone, nicht sofort in die höchste Integrationsstufe gelangen und auch andere Übergangsregelungen vereinbart werden können. Im Sinne mehrerer Geschwindigkeiten handelt es sich bei diesen Differenzierungen um ein Hineingleiten, aber nicht um die Gewährung von dauerhaften Opt-outs.

Teilmitgliedschaften für EU-Mitglieder ließen sich wohl nur im Wege einer ordentlichen Vertragsänderung verlässlich regeln. Das ist eine sehr hohe Hürde. Dennoch lohnt es sich zu überlegen: Welche Möglichkeiten sind denkbar und was sind die Implikationen? Bisher haben alle Differenzierungen in der EU vor den Organen und Institutionen halt gemacht. Es gibt also nur ein Europäisches Parlament, einen Rat, eine Kommission etc. für die gesamte Union. Dass Rumänien und Bulgarien noch nicht am Schengen-System teilnehmen, schmälert in keiner Weise ihre Vertretung und Entscheidungsrechte in den Organen. Mit der Formalisierung der Euro-Gruppe und ihres gewählten Vorsitzenden in den EU-Verträgen hat die EU allerdings eine neue Richtung eingeschlagen. Zwar bleiben die Sitzungen der Minister, deren Währung der Euro ist, informell; das gilt auch für den »Euro-Gipfel«. Aber faktisch haben sie eine wegweisende Bedeutung für die ordentliche Sitzung des Ecofin-Rats der 27 bzw. des Europäischen Rats. Natürlich könnte man analog für weniger leistungsfähige oder die EU überfordernde und in diesem Sinne »teure« Länder Sonderformate mit geringerem Integrationsniveau schaffen, und zwar entweder generell oder politikfeldbezogen. Letzteres wäre besonders kompliziert und würde sogleich die Frage aufwerfen, ob auch Altmitglieder mit Opt-outs in diese Kategorie rutschen dürfen. Dann begäbe man sich auf den Weg der Modularisierung der EU mit einer Fülle von Doppelstrukturen.<sup>17</sup> Mehr spricht jedoch dafür, Sonderstrukturen auf Avantgardeformate wie die Euro-Gruppe zu begrenzen.

<sup>17</sup> Vgl. Andreas Maurer, *Alternativen denken! Die Mitgliedschaftspolitik der Europäischen Union vor dem Hintergrund der Beziehungen zur Türkei*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2007 (SWP-Aktuell 36/07).



Abstufungen aller Art lassen sich besser durch eine vertiefte Integration und immer engere Anbindung von Assoziierten effektiv und legitim regeln als durch Teilinklusion bzw. -exklusion von Mitgliedern. Der diesbezügliche Konservatismus der EU ist auch künftig politisch und praktisch gerechtfertigt. Der kardinale Unterschied zwischen »drinnen« und »draußen« besteht darin, dass nur EU-Mitglieder in allen Organen Sitz und Stimmrecht haben. Demgegenüber würden Zwischenstufen auf dem Weg zur »vollen« Mitgliedschaft auf eine Probezeit hinauslaufen, in der Neumitglieder eine Statusminderung in EU-Organen hinnehmen müssten. Sie hätten Informations- und Rede-, aber eben keine Entscheidungsrechte und würden erst als »erprobte Neumitglieder« zu Vollmitgliedern promoviert werden. Eine solche diskriminierende Regelung wäre wohl nur für wenige Länder überhaupt sinnvoll und akzeptabel.

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die EU wird immer komplexere Arrangements entwickeln müssen, um Drittstaaten von außen an sich zu binden und um mit schwierigen Neumitgliedern umzugehen. Das politische System der EU franst unweigerlich weiter aus.<sup>18</sup> Zur Einhegung dieses Differenzierungstrends und der zunehmenden Komplexität bieten sich verschiedene Wege an.

Bislang sind Sonderarrangements, wie der EWR, für leistungsfähige Drittstaaten gefunden worden, die wie die EFTA Länder willentlich außerhalb der EU blieben. Größere Herausforderungen stellen die »schwierigen Anwärter« dar, die erhebliche strukturelle Schwächen aufweisen. Dazu zählen einige Staaten des Westbalkans, die auf absehbare Zeit nicht ausreichend gut regiert werden, um EU-Vollmitglied zu werden und denen die politikfeldbezogene Reife fehlt, um den Acquis voll zu tragen. Weitere Schwierigkeiten bereitet ein Land wie die Türkei, dessen volle Integration die EU nach Einschätzung vieler Akteure politisch und/oder wirtschaftlich und gesellschaftlich überfordern würde. Die aktuelle und von der Bundesregierung mit Nachdruck vertretene Strategie, an der strikten Konditionalität für Neumitglieder festzuhalten oder sie, wie hier vorgeschlagen, eher noch zu verschärfen und die Aufnahmefähigkeit der Union im Blick zu behalten, erscheint legitim, wenn nicht gar existentiell für die EU. Die Schraube immer weiter anzuziehen löst aber das Problem der Kandidaten nicht.

Was also tun? Die EU könnte für die nicht voll beitriffsreifen wie auch für die integrationspolitisch zu voraussetzungsvollen Bewerber eine Lösung in Anlehnung an den EWR konstruieren. Auch ein solcher »EWR minus« könnte, wie das Beispiel der Mitwirkung Norwegens am Schengen-Acquis zeigt, durch ein sektorales Opt-in in weitere Politikfelder flankiert werden. Im Interesse der EU läge es dann, intensive Beziehungen zu Drittstaaten so schlank zu institutionalisieren, dass die EU nicht, wie im Falle der Schweiz,

<sup>18</sup> Siehe dazu den Beitrag von Lars Brozus, Daniela Kietz und Nicolai von Ondarza in dieser Studie, S. 9ff.

in ein Dickicht von Verträgen, Verfahren und Gremien gerät. Die EU könnte in Zukunft außerdem das Repertoire an Übergangsregelungen voll ausschöpfen und dieses Instrument bei der Vertretung der Neumitglieder in den Institutionen und bei deren Beteiligungsrechten befristet anwenden.<sup>19</sup> Damit würde die EU allerdings Abstriche an ihrer Vollkasko-Mentalität in Sachen Acquis-Verteidigung machen. Vorzuziehen ist es, die politikfeldspezifische Integration von Drittstaaten ohne Beitritt weiterzuentwickeln. Denn so kann die EU, im Sinne der Berliner Erklärung,<sup>20</sup> besser für ihre eigene Festigung und Legitimität Sorge tragen.

Ohne andere Wege auszuschließen, ist für die EU im Falle der Türkei bei aller Ambivalenz und Halbherzigkeit zunächst die »Pacta sunt servanda«-Option zu empfehlen, also das Eröffnen weiterer Verhandlungskapitel und die Bereitschaft zu echten Fortschritten bei der Visaliberalisierung. Parallel sollte die Union in jedem Fall rasch eine Struktur für einen substantiellen strategischen Dialog mit der Türkei zur Außen- und Sicherheitspolitik schaffen. Dafür sollte sich die deutsche Europapolitik nachdrücklich einsetzen, ohne auf ein Ende des Aufnahmeprozesses hinzuarbeiten.

Gegenargumente setzen bei der Beobachtung an, dass die Erweiterungspolitik inzwischen so sehr von externen Entwicklungen getrieben wird, dass die Mitgliedstaaten gar nicht mehr Herren des Geschehens sind und keine andere Wahl haben, als die Expansion fortzusetzen.<sup>21</sup> Eine solche Einschränkung der Handlungsoptionen ist für die EU inakzeptabel. Sie würde sich selbst zum Preis machen, den sie ohne Wenn und Aber für eine erfolgreiche Transformation an Kandidatenländer zu entrichten hätte. Je mehr Bewerberstaaten den Verhandlungsprozess nur als Transformationshebel instrumentalisieren, ohne sich als künftiges Mitglied einer »immer engeren Union« zu verstehen, desto mehr muss sich die EU selbst um »das künftige Wir«<sup>22</sup> sorgen. Das ist eine zentrale, geradezu treuhänderische Aufgabe für Deutschland, das die Akzente und Priorität auf absehbare Zeit auf den inneren Zusammenhalt und die Stärkung der EU sowie auf die Konzeption von Alternativen zur EU-Mitgliedschaft setzen sollte. Zu erkennen war schon bei den letzten Vertragsänderungen, dass die Erweiterung als Schwungrad für die Vertiefung der Integration ausgedient hat. Die EU hat jetzt gemäß ihrer politischen Selbstverpflichtung das Restprogramm der Erweiterung mit Bedacht zu absolvieren.

**19** In ihrem Verhandlungsrahmen für die Türkei hat die EU bereits ins Kalkül gezogen, dauerhafte Schutzklauseln für die Bereiche Personenfreizügigkeit, Struktur- und Agrarpolitik mit Ankara im Beitrittsvertrag zu vereinbaren, vgl. *Negotiating Framework* [wie Fn. 9], Punkt 12.

**20** Deutschland 2007 – Präsidentschaft der Europäischen Union, *Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge*, Berlin, 25.3.2007 <[http://eu2007.de/de/News/download\\_docs/Maerz/0324-RAA/German.pdf](http://eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/German.pdf)> (Zugriff am 30.6.2011).

**21** Vgl. z.B. Recep Tayyip Erdoğan, »The Robust Man of Europe. Turkey Has the Vigor that the EU Badly Needs«, in: *Newsweek* (online), 17.1.2011; Anand Menon, »Time to Shake Off Enlargement Fatigue«, *EuropeanVoice.com*, 10.3.2011.

**22** So Graham Avery bezogen auf die EFTA-Erweiterung von 1995, *The Commission's Perspective on the EFTA Accession Negotiations*, Brighton: Sussex European Institute, 1995 (SEI Working Paper 12), S. 1.

## Die EU zwischen Zerfall und Selbstbehauptung: Entwicklungen und Handlungsmöglichkeiten

Barbara Lippert / Daniela Schwarzer

Bei seiner Unterzeichnung wurde der Lissabonner Vertrag als vorläufig letzte Stufe vertraglicher und institutioneller Weiterentwicklung der Europäischen Union gesehen, auch wenn sie gemessen am Zielkatalog des EU-Vertrags längst nicht vollendet ist.<sup>1</sup> Doch zwei Jahre später stehen die politischen Akteure in der EU vor grundsätzlichen Richtungsfragen. Ihre Antworten dürften maßgeblich mit darüber bestimmen, ob die europäische Integration erodiert oder die Gemeinschaft von 27 Staaten in der Lage ist, tiefgreifende Entscheidungen über ihre eigene Fortentwicklung zu fällen, um die immer offensichtlicheren Schwächen des politischen Systems der EU zu überwinden.

So hat die Finanz- und Wirtschaftskrise schwerwiegende Mängel in der politischen und institutionellen Architektur der Eurozone aufgedeckt. Die Verschuldungskrise stellt überdies die Bereitschaft der Mitgliedstaaten auf eine harte Probe, finanzielle Solidarität und strukturelle Anpassung zu leisten. Auch die Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Schengen-Raum wirft die Frage auf, wie belastbar der innere Zusammenhalt der Europäischen Union heute noch ist. Die zögerliche und von Alleingängen der Regierungen bestimmte Reaktion der EU auf die Umwälzungen in der arabischen Welt Anfang 2011 enthüllte gravierende Defizite in der Außen- und Sicherheitspolitik – und dies zu einem Zeitpunkt, zu dem die erste Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik (HV), Catherine Ashton, und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) der Union zu einem geeinten und stärkeren Auftreten auf der Weltbühne verhelfen sollten. Im internationalen Kontext muss sich die EU gegenüber aufstrebenden Mächten und traditionellen Partnern behaupten – als Handelsmacht, als Wachstums- und Innovationsraum und als außenpolitischer Akteur, der bilateral und in multilateralen Formaten auftritt.

Während die inneren und äußeren Herausforderungen für die Union in der letzten Zeit immer dringender werden, kennzeichnet es die integrationspolitische Gesamtsituation, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten nur geringen Handlungsspielraum besitzen oder wenig geneigt sind zu

<sup>1</sup> Vgl. u.a. Frank Decker/Marcus Höreth (Hg.), *Die Verfassung Europas. Perspektiven des Integrationsprozesses*, Wiesbaden 2009; Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels, »Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?«, in: *integration*, 31 (2008) 1, S. 3–20; Andrew Moravcsik, »The European Constitutional Settlement«, in: *The World Economy*, 31 (Januar 2008) 1, S. 158–183; Beiträge zu »Nationalstaat und Europäische Union – Lissabon und die Folgen« im Themenheft »Staatswissenschaften und Staatspraxis – Endogene und exogene Herausforderungen tradierter Staatlichkeit«, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 7 (2009) 3–4.

handeln. Symptome dafür, dass die politische Gemeinschaft auseinanderfällt, sind in der sich zuspitzenden Legitimitätsdebatte zu beobachten. Trotz objektiver Fortschritte bei der Reform der »Economic Governance«-Mechanismen, die wegen der Finanzkrise nötig wurde, scheint die EU konstitutionalisierungs- und erweiterungsmüde, ohne Kraft und Willen, große Projekte in Angriff zu nehmen. Deutschland kommt eine Schlüsselrolle dabei zu, die kurz- und mittelfristige Handlungsfähigkeit der EU zu stärken und ihre integrationspolitischen Entwicklungsoptionen offenzuhalten.

## **Richtungsentscheidungen sind notwendig**

Angelangt am definitiven Ende der Nachkriegsordnung, deren Produkt die europäische Integration zum Großteil war, sind die Mitgliedstaaten und ihre internationalen Partner stark verunsichert, welchen Kurs die EU in der neuen weltpolitischen Konstellation verfolgen soll und wird. Die von den politischen Entscheidungsträgern erwogenen Handlungsmöglichkeiten beschränken sich derzeit auf Reparaturarbeiten und leichte Korrekturen am Status quo.

Doch in letzter Zeit hat sich wiederholt gezeigt, dass sich auf diese Weise die vorhandenen Probleme nicht beheben und Erosionstendenzen nicht stoppen lassen. Beunruhigendes Beispiel sind die Maßnahmen zur Bewältigung der Finanzkrise, die unter größtem Druck immer wieder nachgebessert werden mussten. Die Europapolitik, auch die deutsche, ist zurzeit wenig überzeugend, da sich die meisten Entscheidungsträger untereinander und mit ihren Wählern nicht über Schlüsselfragen auseinandersetzen, sondern diese auf die lange Bank schieben. Dieses Verhalten hat handfeste Gründe.

Integrations- und Konstitutionalisierungsschritte hingen früher davon ab, dass auch sehr unterschiedliche Interessen der Regierungen und des Europäischen Parlaments zu »Reformpaketen« geschnürt werden konnten. Die Bevölkerung der EU trug diese Politik mit, denn sie versprach sich einen Mehrwert von ihr und war angesichts der Erfahrung des Zweiten Weltkriegs vom Nutzen der Integration überzeugt.

Heute haben sich die Voraussetzungen für Kompromisse und Akzeptanz erheblich verschlechtert. Weitere Integrationsschritte sind ohne den Druck der Krise kaum mehr zu erwarten. Das gilt nicht nur für weitreichende Vorhaben, für die ein ordentliches Vertragsänderungsverfahren unter Einberufung eines Konvents und einer Regierungskonferenz notwendig wären. Ungenutzt bleiben werden wohl auch die Neuerungen und Integrationspotentiale des Lissabonner Vertrags, die über das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren oder die verschiedenen Brückenkláuseln zur Änderung von Beschlussfassungsmodalitäten flexibel und schnell Anpassung ermöglichen sollten.<sup>2</sup> Die finanziellen und politischen Spielräume

<sup>2</sup> Eine Ausnahme bildet die Änderung von Artikel 136 AEUV zur Einführung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM).

auch deutscher Regierungen sind enger geworden. Deutschlands Zahlungsbereitschaft ist bekanntlich seit der deutschen Einheit zurückgegangen. Zahl und Stärke europapolitischer Spieler hingegen sind gestiegen, abzulesen an den Mitwirkungsrechten der Länder und des Bundestages. Das als Integrationsbremse verstandene Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVG) zum Lissabonner Vertrag enthält hohe Hürden für substantielle Integration in sensiblen Kernbereichen nationaler Souveränität wie dem Strafrecht, dem militärischen und polizeilichen Gewaltmonopol sowie Steuererhebung und Sozialpolitik. Denn für Neuerungen, die aus Sicht des BVG einen Integrationssprung darstellen, und insbesondere für die Einführung bundesstaatlicher Elemente setzt Karlsruhe nicht nur ein Referendum in Deutschland voraus, sondern auch eine das Demokratieprinzip durchsetzende Reform der EU-Organe, so dass Wahlgleichheit gegeben wäre.<sup>3</sup> Insoweit kann Deutschland anders als früher nur noch eingeschränkt als Integrationsmotor fungieren.

Die Lücke wird weder von einem anderen Gründerstaat noch einem der neueren Mitgliedstaaten gefüllt. Auch die französische Regierung hat sich seit dem gescheiterten Verfassungsreferendum nicht als treibende Kraft der Integration profiliert. Erklären lässt sich dies unter anderem mit einer anhaltend kritischen Grundstimmung in Regierung und Bevölkerung zu bereits erfolgten und künftigen Erweiterungsrunden, zur Wirtschaftsordnung des Binnenmarkts und zur Währungsunion. Weitere traditionelle Partner Deutschlands wie Italien, Spanien oder die Niederlande kommen aus unterschiedlichen innenpolitischen Gründen ebenfalls nicht als Zugpferd der Integration in Frage. Großbritannien hält nach wie vor große Distanz zum Integrationsgeschehen, erst recht nun, da die Konservative Partei die Regierung führt.

In vielen Mitgliedstaaten der EU, vor allem den Gründerstaaten, wächst die Skepsis der Bevölkerung gegenüber der Union. Deshalb schrecken die Regierungen besonders vor solchen Integrationsschritten zurück, die von den Parlamenten ratifiziert werden müssten oder für die eine Volksabstimmung nötig wäre.<sup>4</sup> Die Strategie, Richtungsfragen auszuweichen, nährt das Misstrauen der Bevölkerung gegenüber der EU.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Vgl. Peter Becker/Andreas Maurer, *Deutsche Integrationsbremsen. Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2009 (SWP-Aktuell 41/09), S. 3, 7; Ingolf Pernice, *Motor or Brake for European Policies? Germany's New Role in the EU after the Lisbon-Judgement of Its Federal Constitutional Court*, Berlin: Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (WHI), 2011 (WHI-Paper Nr. 3/2011).

<sup>4</sup> Vgl. die Analysen der Wahlen zum Europäischen Parlament 2009: Robert Harmsen/Joachim Schild (Hg.), *Debating Europe. The 2009 European Parliament Elections and Beyond*, Baden-Baden 2011; Europäische Kommission, *Eurobarometer 74. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*, Brüssel, Februar 2011, besonders S. 49 zum relativen Vertrauensverlust der Bürger in die EU; zu Deutschland: Thomas Petersen, »Die öffentliche Meinung«, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.), *Jahrbuch der europäischen Integration 2010*, Baden-Baden 2011, S. 317–324, der auf die eklatante Vernachlässigung der EU in der Berichterstattung der Medien hinweist, abgesehen von der Griechenland-Krise.

<sup>5</sup> Vgl. weiter unten sowie den Beitrag von Lars Brozus, Daniela Kietz und Nicolai von Ondarza in diesem Band, S. 9ff.

Tiefe und ernst zu nehmende Krisen, wie sie derzeit die Eurozone erlebt, fordern dennoch dazu auf, das gesamte Spektrum möglicher Entwicklungen der EU in den Blick zu nehmen. Mittlerweile fordert selbst EZB-Präsident Trichet weitreichende Integrationsschritte, die in der Wissenschaft bereits seit einiger Zeit immer mehr Rückhalt bekommen hatten, wie etwa eine substantielle Integration im Bereich der Haushaltspolitik bis hin zu einem Finanzministerium.<sup>6</sup> Es geht also darum, neue politische Steuerungskompetenzen und Instrumente zu schaffen, die eine Vertragsänderung erfordern und erheblichen Souveränitätsverzicht bedeuten würden. Dies sind Richtungsfragen, deren Kosten und Nutzen jenseits der Tagesaktualität zu thematisieren wären.

### **Souveränitätsbedenken und neue intergouvernementale Reflexe**

Die traditionellen Spannungen zwischen gemeinsamer Nutzenmaximierung und Souveränitätsvorbehalten verstärken sich angesichts der fortgeschrittenen Integration. So sehen die Regierungen der Mitgliedstaaten die EU zwar in vielen Bereichen als angemessene Problemlösungsebene. Gleichzeitig aber wollen sie Einspruch erheben, wenn es ihnen opportun erscheint, oder verfolgen nationale Strategien, die gemeinschaftliches Handeln konterkarieren. Der Lissabonner Vertrag ist ein Musterbeispiel für den Balanceakt zwischen gemeinsamer Problemlösung und nationalen Souveränitätsvorbehalten. Doch es wird immer offenkundiger, dass das aktuelle Regelwerk an Grenzen der Effektivität und Legitimität stößt.

So schufen die Regierungen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik eine typische Hybridkonstruktion, das Amt der Hohen Vertreterin. Sie ist sowohl Mitglied als auch einer der Vizepräsidenten der Kommission und hat einen zwischen Rat und Kommission angesiedelten Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) unter sich. Mehr außenpolitische Kohärenz, Handlungsfähigkeit oder gar Legitimität erwachsen daraus noch nicht.<sup>7</sup> Es sind nicht nur Anlaufschwierigkeiten, die Catherine Ashton samt EAD bei der Ausübung des Amts zu schaffen machen. Viel mehr ins Gewicht fallen die konzeptionellen und strategischen Unterschiede und Rivalitäten zwischen den außenpolitisch tonangebenden Mitgliedstaaten – Frankreich, Großbritannien und mit Abstrichen auch Deutschland.<sup>8</sup> Verbesserungen

<sup>6</sup> Vgl. Rede des Karlspreisträgers 2011, Jean-Claude Trichet, am 2.6.2011, <[www.karlspreis.de/fileadmin/dokumente/reden2011/karlspreis\\_2011\\_trichet\\_dt.pdf](http://www.karlspreis.de/fileadmin/dokumente/reden2011/karlspreis_2011_trichet_dt.pdf)> (Zugriff am 17.6.2011). Für Beiträge aus der wissenschaftlichen Debatte siehe u.a.: *Making the European Union Work. Synthesis of Round-Table Discussions of the Expert Group on European Economic Governance*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, März 2011, <[www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_33317\\_33334\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_33317_33334_2.pdf)> (Zugriff am 17.6.2011).

<sup>7</sup> Julia Lieb/Martin Kremer, *Empowering EU Diplomacy. The European External Action Service as an Opportunity for EU Foreign Policy*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2010 (SWP Comments 2/2010).

<sup>8</sup> Vgl. Nicolai von Ondarza, *Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung in den reformierten Strukturen der Europäischen Union*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2011 (SWP-Studie 8/2011).

sind also nur zu erwarten, wenn sowohl bei den Institutionen als auch beim außenpolitischen Programm der EU angesetzt wird.

Zu diesem Erscheinungsbild passt die Einschätzung, die Europäische Union sei intergouvernementaler geworden. Genährt wird diese Meinung vor allem von der Aufwertung des Europäischen Rats durch seinen ständigen Vorsitzenden Herman Van Rompuy und von der herausgehobenen Rolle des Rats im Management der Finanzkrise. Zudem bevorzugen die Regierungen in vielen Bereichen intergouvernementale Koordinierung und andere weiche Methoden statt der klassischen Gemeinschaftsmethode, obwohl diese wenig effektiv sind. Integrationspolitische Durchbrüche, etwa in Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, wurden damit bislang nicht erzielt.

Noch lassen sich zwar keine Beispiele dafür finden, dass Gemeinschaftskompetenzen systematisch zurückgedrängt werden. Dennoch ist der Besitzstand vielfach gefährdet. Das zeigen die geplanten Anpassungen des Schengen-Regelwerks, nachdem nordafrikanische Flüchtlinge im Frühjahr 2011 nach Italien und Frankreich gelangt waren. Auch Dänemark hat wieder Kontrollen an den EU-Binnengrenzen eingeführt, weil es angeblich nur so die wachsende transnational organisierte Kriminalität im Lande bekämpfen könne.<sup>9</sup>

Anteilig haben intergouvernementale Formen der Zusammenarbeit sicherlich zugenommen. Dabei haben sie die Gemeinschaftsmethode aber nicht verdrängt, sondern ergänzt.<sup>10</sup> Auf intergouvernementale Kooperationsformen wird bisher vor allem in Bereichen zurückgegriffen, in denen die EU keine Kompetenzen zum gemeinschaftlichen Handeln hat.

### Legitimationsfragen werden dringender

Nachdem der Vertrag über eine Verfassung für Europa in den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden im Mai und Juni 2005 abgelehnt worden war, wurde in der EU die Idee forciert, europäische Zusammenarbeit vor allem über den Output zu legitimieren. Davon zeugte zunächst die beim Hampton-Court-Gipfel im Oktober 2005 unter britischer Ratspräsidentschaft verabschiedete Projekt-Agenda. Die deutsche Ratspräsidentschaft 2007, die maßgeblich die Rettung der Kernreformen des Verfassungsvertrags in Form des Lissabonner Vertrags ermöglichte, setzte kaum auf öffentliche Debatte und Beteiligung, beispielsweise in Zusammenhang mit der Berliner Erklärung. Nach dem gescheiterten Deliberations-Abenteuer des Verfassungskonvents schwenkte sie wieder auf die Methode Monnet ein und hatte kurzfristig Erfolg damit, in nicht-öffent-

<sup>9</sup> Toby Vogel, »The Vulnerabilities of Schengen«, *European Voice*, 19.5.2011, <[www.europeanvoice.com/article/imported/the-vulnerabilities-of-schengen/71103.aspx](http://www.europeanvoice.com/article/imported/the-vulnerabilities-of-schengen/71103.aspx)> (Zugriff am 17.6.2011); »Dänemark beginnt mit Grenzkontrollen«, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 6.7.2011, <[www.sueddeutsche.de/15R38v/89219/Daenemark-beginnt-mit-Grenzkontrolle.html](http://www.sueddeutsche.de/15R38v/89219/Daenemark-beginnt-mit-Grenzkontrolle.html)>.

<sup>10</sup> Siehe auch Daniela Schwarzer, »The European Integration Process in 2010«, in: CIDOB, *International Yearbook 2011*, Barcelona 2011 [i.E.].

lichen Verhandlungen unter Experten und zwischen den Regierungen Einvernehmen über die Vertragsänderungen herzustellen.<sup>11</sup> Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy rief als Ratsvorsitzender 2008 »L'Europe des Projets« aus, das »Europa der Projekte«, und schleuste den Lissabonner Vertrag ohne intensive öffentliche Diskussion durchs Parlament.

Es bleibt die Achillesferse der EU, dass die Ebene der Aushandlung und der Entscheidungsfindung (europäisch) und die der Legitimitätsgenerierung (national) auseinanderfallen. Regierungen treffen im Verhandlungssystem der EU Entscheidungen, zumeist im Zusammenwirken mit dem Europäischen Parlament (EP). Die politische Auseinandersetzung darüber findet aber allenfalls im nationalen Parteienwettbewerb statt, der zwar immer kontroverser wird, aber dennoch symbolisch bleibt, weil hier nur vorgeklärt, aber nicht autonom entschieden wird.<sup>12</sup> Parlamente und Parteien dürften mehr und mehr bestrebt sein, die Regierungen unter Druck zu setzen und deren Positionen festzuzurren, etwa bei der Zustimmung zu Hilfspaketen für hochverschuldete Euro-Staaten, so dass sie in der Brüsseler Arena nur wenig Verhandlungsmarge haben. Die Gefahr nimmt zu, dass europäische Entscheidungen oder deren Umsetzung von Mitgliedstaaten blockiert werden.

Es wird allerdings immer schwieriger, über den Output Legitimation für die EU zu erzeugen. Das liegt auch am wirtschaftlichen und sozialen Umfeld, das seit der Verschuldungs- und Bankenkrise in einigen Mitgliedstaaten von niedrigen Wachstumsraten, schmerzhaftem Strukturwandel und hoher Arbeitslosigkeit geprägt ist. Darüber hinaus fehlen der EU Vorzeige-Integrationsprojekte, die die Bevölkerung für »Europa« einnehmen könnten. Diese Legitimitätsprobleme finden ihren Ausdruck in mehreren Tendenzen. Die Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft des eigenen Landes schwindet, das Vertrauen in EU-Institutionen geht verloren und viele nationale Politiker weigern sich, die transnationale Verschränkung der Probleme zur Kenntnis zu nehmen und passende Lösungsansätze zu entwerfen.<sup>13</sup> Hinzu kommt das Desinteresse politischer Entscheidungsträger, Entwicklungsperspektiven der EU ausdrücklich zu thematisieren und für Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union zu werben. Dies ist nicht neu. Schon früher wurden Integrationsschritte nicht ausreichend begründet, ihre Bedeutung nicht erklärt. So diskutierte man in Frankreich erst dann über die liberale Grundordnung des Binnenmarkts und die Osterweiterung, als das Referendum über den Verfassungsvertrag im Mai 2005 unmittelbar bevorstand.

<sup>11</sup> Vgl. Wolfgang Wessels/Anne Faber, »Vom Verfassungskonvent zurück zur ›Methode Monnet‹? Die Entstehung der ›Road map‹ zum EU-Reformvertrag unter deutscher Ratspräsidentschaft«, in: *Integration*, 30 (Oktober 2007) 4, S. 370–381.

<sup>12</sup> Vgl. zu dieser Diskussion und einigen theoretischen Annahmen Timm Beichelt, *Die Europäische Union nach der Osterweiterung*, Wiesbaden 2004, S. 216f, und ders., *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*, Baden-Baden 2009, insbesondere S. 299–308.

<sup>13</sup> Vgl. zur öffentlichen Meinung *Eurobarometer* 74 [wie Fn. 4].



Kaum zu bestreiten ist, dass die EU an die Grenzen des *Modus vivendi* stößt, mit dem sie für lange Zeit unterschiedliche, ja gegenläufige integrationspolitische Leitbilder miteinander vereinbaren konnte, um Spielräume für echte Fortschritte in definierten Politikfeldern zu erzielen. Aktuelle Beispiele hierfür sind die strategische Ambivalenz<sup>14</sup> der GSVP oder die ähnlich mehrdeutige Zielvorstellung einer »immer engeren Union der Völker Europas« (aus der Präambel des EU-Vertrages). Allein wegen des erreichten Integrationsniveaus ginge es künftig bei größeren Vertiefungsschritten an Zentralbestände nationaler Herrschaft und Souveränität wie Steuererhebung, Sozialpolitik oder Fragen von Krieg und Frieden; mit Blick auf das politische System ständen Themen wie eine europäische Wirtschaftsregierung und Parlamentarisierung des EU-Systems an.

Die durch Verfahren und öffentliche Auseinandersetzung erzeugte Legitimität der EU leidet nicht nur unter den vieldiskutierten Demokratiedefiziten des EU-Systems. Dazu zählen bei Wahlen zum Europäischen Parlament die Ungleichheit der Stimmbürger in der EU und das Fehlen eines parteipolitischen Wettbewerbs auf EU-Ebene sowie der dazugehörigen transnationalen politischen Parteien und Strukturen. Darüber hinaus fehlt ein europäischer Raum der gesellschaftlichen und politischen Kommunikation. Da wohl die Öffentlichkeit in Europa national und sprachlich fragmentiert bleiben wird, ist ein realistisches, gleichwohl ehrgeiziges Ziel für die EU als transnationales politisches Gemeinwesen die »gegenseitige Öffnung der nationalen Öffentlichkeiten füreinander«, <sup>15</sup> die Interesse und Kritik am politischen und gesellschaftlichen Geschehen in den EU-Partnerländern einschließt.

In nationalen Arenen findet es gegenwärtig viel Beifall, prinzipielle Souveränitätsvorbehalte vorzubringen und auf nationalen Prärogativen zu beharren, jetzt auch unter dem neuen Etikett der »Unionsmethode«. <sup>16</sup> Grundsätzlich – wie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts insinuiert – wird in Zweifel gezogen, dass die doppelte Legitimitätsbasis der »Union der Bürger und Staaten« Anerkennung verdient. Eine Haltung aber, mit der gegen Brüssel Front gemacht wird, befördert drei besorgniserregende Entwicklungen. Erstens untergräbt sie offen die Legitimität des EU-Systems. Zweitens blendet sie die Verflochtenheit transnationaler Probleme aus, so dass es immer schwerer wird, gemeinsames Handeln zu begründen. Drittens können Regierungen mehr und mehr auf Zustimmung der öffentlichen Meinung in EU-Staaten bauen, wenn sie einseitig auf ihre Souveränität pochen. Immer seltener wird in der öffentlichen Debatte kritisch nachgefragt, wie hoch die kurz- und langfristigen Kosten unilateralen Vorgehens gegenüber gemeinsamem Handeln sind. Werden alternative Foren und Entscheidungsstrukturen für die Problemlösung ins Gespräch ge-

<sup>14</sup> Vgl. den Beitrag von Ronja Kempin, Marco Overhaus und Nicolai von Ondarza in diesem Band, S. 70ff.

<sup>15</sup> Jürgen Habermas, »Das Europa der Staatsbürger«, in: *Handelsblatt*, 17.6.2011, S. 12f.

<sup>16</sup> Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des akademischen Jahres des Europa-Kollegs Brügge am 2. November 2010, <[www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html)> (Zugriff am 17.6.2011).

bracht, dann wird zumeist nicht gefragt, wie es um deren Legitimität im Vergleich zur EU bestellt ist.<sup>17</sup>

## Europa der Großen, Europa der Gruppen

Die relative Zunahme intergouvernementaler Kooperationsformen kann Spannungen erzeugen oder verschärfen. Skeptisch sind vor allem kleine und mittelgroße Staaten, die immer vernehmlicher die Dominanz der Großen anprangern. In jüngerer Zeit sorgten einige Entscheidungen für Verärgerung. Dazu zählte neben dem Pakt für den Euro der deutsch-französische Kompromiss von Deauville von Oktober 2010 über die Reform der Eurozone oder auch die Übereinkunft mit dem britischen Premier David Cameron über eine Begrenzung des künftigen Finanzrahmens bei 1 Prozent des EU-BIPs und die Festschreibung des britischen Budget-Rabatts beim Europäischen Rat im Dezember 2010, um im Gegenzug seine Zustimmung für die von der Bundesregierung geforderte Vertragsreform in Zusammenhang mit dem permanenten ESM zu erlangen.

Überdies ist es ein offenes Geheimnis, dass der Präsident des Europäischen Rats sich grundsätzlich vorab mit Berlin und Paris abstimmt. Dies ist nichts Neues, sondern gehörte von jeher zur Praxis der erfolgreicherer Kommissionspräsidenten. Eine »fait accompli«-Politik der großen Mitgliedstaaten gefährdet jedoch die Akzeptanz der informellen Führung durch Frankreich und Deutschland sowie mitunter Großbritannien. Führung durch die Großen ist aus Sicht kleinerer und mittelgroßer Staaten nur dann annehmbar, wenn sie das Prinzip der Gleichheit der Staaten und der supranationalen Gegengewichte, etwa in Gestalt der Kommission, nicht aushebelt.

Die Skepsis wächst, wenn sich die Regierungskooperation mit einer dauerhaften Zusammenarbeit in Kleingruppen außerhalb des Gemeinschaftsgefüges vermählt. In der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird dieser Ansatz von einigen Mitgliedstaaten zunehmend bevorzugt. Frankreich und Großbritannien, die Schlüsselstaaten der GSVP, haben sich bei der Intensivierung ihrer sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation für einen Weg außerhalb der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit entschieden. Es gibt derzeit kaum Beispiele dafür, dass eine Avantgarde vertiefungswilliger Mitgliedstaaten voranschreitet und spürbare Impulse für eine stärkere Integration setzt. Eine Ausnahme ist der von Deutschland und Schweden im September 2010 angestoßene Gent-Prozess zum Pooling und Sharing militärischer Ressourcen unter den Vorzeichen der Sparzwänge in nationalen Verteidigungshaushalten. Auch der Pakt für den Euro steht grundsätzlich allen offen und wurde bislang von 24 Mitgliedstaaten unterzeichnet.

<sup>17</sup> Zur Problematik der Legitimität globaler und regionaler Governance-Strukturen im Kontext von Club-Arrangements vgl. Ulrich Schneckener, *Globales Regieren durch Clubs. Definition, Chancen und Grenzen von Club Governance*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2009 (SWP-Aktuell 47/09).

Kooperation in abgeschotteten Kleingruppen innerhalb des Vertragsgefüges könnte indes die Gemeinschaft zersplittern. Besonders heikel wäre es, wenn sich solche Staaten-Clubs in Kernbereichen formierten, wie dem Binnenmarkt, der Währungsunion oder der GASP, die einer stärker politisch integrierten Union Profil verleihen würden. Abgestufte Integrationsformen können überdies an die Grenzen ihrer Legitimität und Effizienz stoßen, wenn sie allein auf zwischenstaatlicher Zusammenarbeit beruhen und die Gemeinschaftsinstitutionen keinen Beitrag zur Konsensbildung, Implementierung und Durchsetzung leisten.<sup>18</sup>

Der Vertrag bietet einige Möglichkeiten zur Differenzierung und Flexibilisierung innerhalb des Unionsrahmens. Darauf wird aber nur selten und zögerlich zur Effizienzsteigerung und Umgehung von Blockaden einzelner Mitgliedstaaten zurückgegriffen. Deshalb wird dies nicht der Königsweg sein, um auf wachsende Heterogenität in der EU-27 zu antworten. Von daher ist keine Dynamisierung der Integration zu erwarten. Auch der weiteren Aufnahme von Staaten in Form sogenannter Teilmitgliedschaften würden enge Grenzen gesetzt. Keineswegs ausgeschlossen ist jedoch eine »ungeordnete Differenzierung«, etwa ein unilateraler Rückzug einzelner Staaten aus Teilpolitiken, selbst wenn sie dabei Regeln verletzen und Verpflichtungen missachten. Darüber hinaus könnten sie damit drohen, vom neuen Vertragsartikel zum Austritt aus der Union (Artikel 50 EUV) Gebrauch zu machen. Insgesamt ist der nach der Osterweiterung erwartete Paradigmenwechsel in der EU-27 – von der für alle Mitglieder geltenden Vertiefung und Vergemeinschaftung zur differenzierten Integration im Rahmen der Union – nicht eingetreten.

### Entwicklungsperspektiven für die Europäische Union

Was ist vor diesem Hintergrund zu tun? Zahlreiche Analysen in diesem Band haben gezeigt, dass unter Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten weitere Integrationsschritte wünschenswert wären. Viele Gründe werden dafür genannt, die Gemeinschaftsmethode entschlossen zu nutzen und auch in Zukunft Kompetenzen zu übertragen. Neben inhaltlichen Verbesserungen bleiben Governance-Fragen auf der Tagesordnung sekundärrechtlicher Weiterentwicklungen wie primärrechtlicher Reformen. Die Analysen verweisen aber auch auf die geringe Neigung der meisten Regierungen, nationale Handlungsspielräume noch mehr einzuschränken, indem die EU neue Aufgaben erhält. Trotz des tiefen Schocks durch die Euro-Krise stoßen Sachargumente für mehr Integration zumindest bei den nationalen Akteuren auf wenig Gegenliebe. Wenn die EU – insbesondere die Bundesregierung – mit Verweis auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabonner Vertrag die Maxime »keine Kompetenzübertragung« für sakrosankt erklärt, beraubt sie sich einer wichtigen Entwicklungsperspektive und verschenkt politische Dynamik.

<sup>18</sup> Janis A. Emmanouilidis, *Conceptualizing a Differentiated Europe*, Athen: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP), Juni 2008 (ELIAMEP Policy Paper Nr. 10).

Es geht also zunächst darum, Positionen und Tendenzen entgegenzuwirken, mit denen die Chancen für »mehr EU« systematisch verbaut werden sollen. Sieht man genauer hin, tauchen in der laufenden wissenschaftlichen und politischen Debatte Reformüberlegungen auf, die nicht einfach einem traditionellen Integrationsreflex zuzuschreiben sind. Zu diesen Vorschlägen zählen die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds oder eines Finanzministeriums, die Überarbeitung des EAD mit einem europäischen Außenminister an der Spitze oder die Schaffung einer europäischen Armee in einer Verteidigungsunion. Diese einzelnen Elemente fügen sich indes noch nicht zu einem Reformpaket zusammen und auch ein Fahrplan wird aus ihnen nicht ohne Weiteres entstehen. Aber die Wirtschafts- und Finanzkrise könnte von einer strategischen Koalition politischer Kräfte für eine transnationale Debatte über ein neues Integrationsprogramm fruchtbar gemacht werden.

### **Politische Prioritäten im Innern der EU**

Der Binnenmarkt als Integrationskern und die Währungsunion mit ihrer intensivierten Koordinierung nationaler Haushalts- und Wirtschaftspolitiken bilden das Zentrum, aus dem heraus sich die Perspektiven für die EU fortentwickeln werden. Noch lange nicht gemeistert ist die Herausforderung, den Euro dauerhaft in seiner heutigen Form zu erhalten und die inneren ökonomischen Divergenzen und politischen Spannungspotentiale zu entschärfen. Daher ist bei allen weiteren Schritten zur Bewältigung der Krise und zur Weiterentwicklung der Governance-Strukturen das Szenario des Scheiterns mitzudenken: Wie groß ist das Risiko, dass die beschlossenen Maßnahmen nicht ausreichen, um die gewünschte Stabilität herzustellen? Welche weiteren Schritte könnten folgen und welche Vorbereitungen für ihre Umsetzung sind zu treffen? Welchen Preis hätte das Scheitern des Euros und mit ihm möglicherweise des Binnenmarktprojekts?

Beim Ringen um nachhaltige Governance-Strukturen in der Eurozone und beim Versuch, die Mitgliedstaaten wettbewerbsfähiger zu machen, geht es um die wirtschaftliche und politische Selbstbehauptung der EU in der Welt. Insofern könnten externe Anforderungen zur Triebfeder europäischer Integration werden. Zwar votieren Unionsbürger in Meinungsumfragen regelmäßig für ein stärkeres kollektives Auftreten der EU in der internationalen Politik, sei es bei Klimaaußenpolitik, Entwicklungszusammenarbeit oder GASP. Das auswärtige Handeln der Union bleibt jedoch trotz dieser öffentlichen Unterstützung deutlich unter ihren Möglichkeiten und verschafft ihr auch darum noch nicht den nötigen inneren Zusammenhalt. Deshalb bleiben die den Wohlstand sichernde ökonomische Integration und die vier Freiheiten des Binnenmarkts ausschlaggebend für die Existenz der EU.

Um die wirtschaftliche Integration voranzubringen und wo nötig etwa sozialpolitisch zu flankieren, sollten gemeinschaftliche Rechtsetzung und Harmonisierung wieder Vorrang erhalten. Die offene Methode der Koordinierung hat sich längst als wirkungslos erwiesen und sollte von den Mit-

gliedstaaten nicht mehr als Feigenblatt verwendet werden. Die – auch mit der Aufnahme relativ armer Länder – gewachsenen wirtschaftlichen Divergenzen werden den Druck weiter erhöhen, Komponenten einer Neuverteilung im Rahmen einer europäischen Sozialpolitik zu schaffen. Angesichts seines Volumens von nur rund 1 Prozent des BNP der EU und wegen seiner Ausgabenstruktur kann der Haushalt der EU diese Funktion gegenwärtig nicht erfüllen. Die beiden größten Ausgabenblöcke – Kohäsion und Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) – stehen unter starkem Legitimationszwang. Dringend zu empfehlen ist eine nachhaltige Reform, die sich daran orientiert, öffentliche Güter (wie Landschaftspflege oder Naturschutz) bereitzustellen. Diese könnte zu einer Rückverlagerung klassischer Agrarpolitik auf die nationale Ebene und einem Abbau des Acquis führen.

Zwar ist der Haushalt der EU heute kein wirksames Instrument der Politikgestaltung und die anstehenden Verhandlungen über den Finanzrahmen 2014–2020 dürften nach dem Motto »Nettozahler gegen Nettoempfänger« ablaufen. Jedoch können zumindest Fehler vermieden und Ansätze für ein Umsteuern geschaffen werden. Finanzmittel sollten konsequent innerhalb der bestehenden Rubriken umgeschichtet werden. Zusammen mit den Reformen der GAP und der Kohäsionspolitik ließe sich so eine Trendwende einleiten. Deutschland sollte von einer defensiven in eine aktive Rolle wechseln und zwischen den Lagern vermitteln. Sich rundweg gegen eine EU-Steuer auszusprechen ist kurzsichtig. Diese Steuer kann, nicht zuletzt weil Parlament und Kommission der EU unbeirrt darauf drängen werden, ein wichtiges Element in einem Gesamtpaket sein, das neue Ausgabenschwerpunkte ermöglicht.

Wenn die deutsche Regierung mit dem Euro-plus-Pakt oder der Schuldenbremse als Bestandteil nationaler Verfassungen versucht, Rezepte deutscher Wirtschaftspolitik und haushaltspolitische Auffassungen für die gesamte EU festzuschreiben, setzt sie in gewissem Sinne die traditionelle Strategie des Modell- und Milieueports<sup>19</sup> zur Vollendung des Binnenmarkts und bei der Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion fort. Allerdings zweifeln andere EU-Regierungen, dass diese ordnungspolitischen Rezepte für das eigene Land und die Währungsunion insgesamt vorteilhaft und umsetzbar sind.

### Die Europäische Union und ihre Nachbarn

Offenkundig hat die Erweiterung ihre Funktion als Schwungrad für Vertiefungsschritte verloren. Von ihr gehen keine Impulse für weitere Integration aus. Schon mit der Osterweiterung hatte die Vertiefung nicht mehr Schritt halten können. Auch das trägt dazu bei, die Erweiterung zu verlangsamen und ihren Umfang zu begrenzen. Hinzu kommt: Je stärker die EU integriert ist, desto umfassender müssen die Mitgliedstaaten füreinander eintreten. Dies zeigt der Beistandsdruck, unter den die Eurozonen-

<sup>19</sup> Zu dieser Strategie grundlegend: Simon Bulmer/Charlie Jeffrey/William E. Paterson, *Germany's European Diplomacy: Shaping the Regional Milieu*, Manchester/New York 2000.

Länder durch die Verschuldungskrise geraten sind. Die Union wird deshalb mehr denn je die Tür nur für »perfekte Mitglieder« öffnen wollen.

Eine besondere Herausforderung ist der Umgang mit der Türkei angesichts der gesunkenen Unterstützung in der EU und der skeptischeren Haltung im Beitrittsland selbst. Um politische Spielräume zurückzugewinnen, sollte die EU neben der »Pacta sunt servanda«-Politik versuchen, Ankara in einen strategischen außenpolitischen Dialog einzubinden, der nicht den Zwängen der Beitrittsverhandlungen folgt. Die EU würde damit die Türkei als regionale Macht ansprechen, die besondere Verbindungen zur gemeinsamen südlichen und östlichen Nachbarschaft besitzt.

Aus integrationspolitischen, aber auch außenpolitischen Gründen sollte die EU alles daransetzen, mit den Nachbarn attraktive und effektive Formen politischer Assoziierung und wirtschaftlich-sektoraler Integration zu schaffen. Die Erweiterung als vornehmlich außenpolitisches Instrument kann nur noch die Ausnahme sein, zumal wenn sich künftig auch Länder Nordafrikas um die Mitgliedschaft bewerben und damit das Tor zur Entgrenzung und Überdehnung der EU vollends aufstoßen würden.

Deutschland ist nicht mehr treibende Kraft der EU-Erweiterung und tritt für eine scharfe Konditionalitätspolitik gegenüber Beitrittskandidaten ein. Trotz aller Kritik an diesem Rollenwandel kann diese Position vor allem dann überzeugen, wenn sie mit energischem Einsatz für eine handlungsfähigere und legitimere EU und für eine wirkungsvolle Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) Hand in Hand geht. Die Politik gegenüber den östlichen und südlichen Nachbarn ist ein wichtiges Aktionsfeld für Deutschland. Bei der Neuausrichtung der ENP kann Deutschland sein politisches Kapital einbringen – als Exponent einer aktiven EU-Ostpolitik und traditioneller Unterstützer einer gemeinsamen EU-Politik für den Mittelmeerraum.

Zuvorderst sollte die EU die ENP konsequent an den Prinzipien Differenzierung, Konditionalität, Leistungsprämierung und Partnerschaftlichkeit ausrichten. Indem sie Demokratisierungs- und Modernisierungsfortschritte zum Maßstab nimmt, könnte sie die Nachbarn im Osten und Süden in Qualitätsklassen der Kooperation einstufen und so ein Liga-Modell schaffen.<sup>20</sup> Gerade wenn die EU Nachbarstaaten keine Beitrittsoption eröffnet, muss sie bereit sein, die Kosten zu tragen, die entstehen, wenn Marktzugänge und Mobilität von Personen, besonders Arbeitnehmern, erleichtert werden, finanzielle und andere Unterstützung nötig wird sowie intensive bilaterale politische Dialoge stattfinden. Die Perspektiven für Freihandels- und Wirtschaftsräume in Anlehnung an den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ließen sich für Ost und Süd ebenso denken wie neue politische Inklusionsrahmen und Arrangements. Dabei könnte die Türkei sogar ein politisches Gravitationszentrum neben der Europäischen Union bilden, das mit Brüssel über die Zollunion und eine Wirtschaftsgemeinschaft verbunden ist.

<sup>20</sup> Vgl. den Beitrag von Kai-Olaf Lang und Barbara Lippert in diesem Band, S. 102ff.

### Die EU als internationaler Akteur

Die EU kann den bekannten Schwächen der GASP auf verschiedenen Wegen entgegentreten, die einander nicht ausschließen müssen.

Ein Weg besteht darin, mit Hilfe stärkerer institutioneller und verfahrensmäßiger Bindung, also weiterer Bürokratisierung europäischer Außenpolitik, mehr Gemeinsamkeit, Loyalität und Effektivität herzustellen. Ein anderer ist der gezielte Ausbau des außenpolitischen Programms in Form von Teilstrategien, etwa für Regionen und Ländergruppen oder gegenüber horizontalen Herausforderungen wie der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Ähnliches wurde mit der Europäischen Sicherheitsstrategie 2003 in Angriff genommen, aber nicht konsequent weiterentwickelt. Für die GSVP wäre zu überlegen, ein Weißbuch als Teil eines umfassenden Reformprogramms zu erarbeiten, einschließlich einer Verpflichtung, entsprechende Fähigkeiten aufzubauen. Das liefe darauf hinaus, die EU als vollständigen sicherheitspolitischen Akteur auszustatten, der zumindest Krisen in seiner Nachbarschaft notfalls militärisch begegnen kann. Auch jenseits des Militärischen müsste die EU ihre Krisen- und Konfliktlösungsinstrumente komplettieren und effektivieren. Vor allem aber müsste sie ihre strategischen Ziele konkretisieren und absehbare Zielkonflikte entschärfen. In diesem Sinne müsste die EU aus ihrer unzureichenden Reaktion auf die Umbrüche in Nordafrika verfahrensmäßige und inhaltliche Lehren ziehen, wie sie sich in solchen Konfliktlagen positioniert und welche Kriterien für sie maßgeblich sind, etwa auch für GSVP-Missionen. Die strategische Überprüfung und Neuausrichtung der ENP bietet Gelegenheit, die außen- und sicherheitspolitische Komponente in den bilateralen Beziehungen zu den Nachbarn genauso aufzuwerten wie das Engagement der EU bei der Konfliktbewältigung zwischen den Nachbarn. Die EU muss also systematisch ihren außenpolitischen Acquis formen und stärken. Das ist die Hauptaufgabe der Hohen Vertreterin und des Europäischen Rats, der laut Vertrag (Artikel 26 EUV) die strategischen Interessen der EU bestimmt.

Schon früher haben sich das Zusammenwirken und die Initiative von Mitgliedstaaten als unverzichtbar erwiesen, wenn es galt, Kohärenz und Wirksamkeit der GASP zu verbessern. In diesem ohnehin vorwiegend intergouvernemental ausgerichteten Feld sind sie Impulsgeber und Schrankenwörter und verfügen über Möglichkeiten flexibler oder differenzierter Integration im Rahmen der Verträge, am weitestgehenden durch die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik. Zentral bleibt das Verhalten Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands, vor allem in Fragen, die eine markante geostrategische und militärische Komponente aufweisen und bei denen die NATO nicht erste Wahl ist. Hier liegen die größten Versuchungen für Alleingänge einzelner Staaten oder Gruppierungen. Berlin hat sich in der ersten Hälfte des Jahres 2011 unter anderem durch die Enthaltung im VN-Sicherheitsrat zur Libyen-Resolution selbst an den Rand manövriert. Daher sollte es sich wieder um intensive Kooperation und Abstimmung bei Herausforderungen in der Außen- und

Sicherheitspolitik bemühen. Denn unter den dreien war es immer Deutschland, das als dritte, also nachrangige Führungsmacht am prädestiniertesten auf die Stärkung der GASP/GSVP und Lösungen innerhalb der EU setzte. Deshalb wäre es ein wichtiges Signal, politisch und finanziell in die GASP/GSVP zu investieren. Denn diese wird für potente Staaten wie Großbritannien und Frankreich nur dann der bevorzugte Handlungsrahmen sein, wenn er mehr Effektivität und Einflussnahme auf das internationale Umfeld und eine gerechtere Lastenteilung unter den Mitgliedstaaten verspricht als andere Arrangements und Konstellationen. Testfall dafür könnten die Politik der EU und das Engagement Deutschlands gegenüber Libyen nach einem Ende des NATO-Einsatzes zur Durchsetzung der Flugverbotszone werden.

Auf Feldern wie Klimaaußenpolitik oder Entwicklungszusammenarbeit büßt die EU zwar ihre Vorreiterrolle und Vorbildfunktion allmählich ein. Dennoch kann sie weiterhin erhebliche materielle und politische Beiträge leisten, so zur Armutsbekämpfung, zur konzeptionellen Ausrichtung auf eine globale Strukturpolitik oder zu einer nachhaltigen Klima- und Ressourcenpolitik. Nicht nur das: Die EU kann auch Taktgeber für eine vernetzte und regelgeleitete globale Politik sein und dafür international Partner gewinnen. Um hier für mehr Dynamik zu sorgen, müssen zumindest Paris und Berlin wieder zu einem funktionierenden Tandem werden. Dazu gehört, dass Frankreich und Deutschland sich in die Lage versetzen, den unterschiedlichen Stellenwert, den sie dem Militärischen beimessen, produktiver innerhalb statt außerhalb der GASP/GSVP zu verarbeiten.

## Deutschlands Rolle im Integrationsprozess

In der aktuellen Phase europäischer Morosität steht vor allem Deutschland im Blickpunkt. Selten ist so viel Kritik am europapolitischen Handeln einer Bundesregierung geäußert worden. Selten hat die Frage, ob Deutschland nationaler und weniger europäisch geworden ist, die Gemüter innerhalb und außerhalb der EU so erhitzt.<sup>21</sup> Heute hat Deutschland eine zum Teil ungewollte Schlüsselrolle. Es ist die bedeutendste Volkswirtschaft in der Eurozone und mit Hilfe aktueller und künftiger Krisenmechanismen der größte Garant für die Partner in der Eurozone. Äußerungen deutscher Politiker beeinflussen Märkte, die Deutschlands Eintreten für den Integrationsprozess und seine Vorstellungen über neue Governance-Strukturen als aussagekräftigen Indikator dafür werten, was aus der EU als Politik- und Wirtschaftsakteur wird. Doch mit Blick auf die institutionell-konstitutionelle Entwicklung der EU hat Deutschland seine Rolle als Meinungs-

<sup>21</sup> Siehe zum Beispiel Jürgen Habermas, »Ein Pakt für oder gegen Europa?«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 7.4.2011, S. 11; Renaud Dehousse/Elvire Fabry (Hg.), *Où va l'Allemagne?*, Paris: Notre Europe, Juli 2010; José Ignacio Torreblanca, »Five Reasons Why Europe Is Cracking«, in: *El País*, 15.5.2011; Ulrike Guérot/Marc Leonard, *The New German Question, How Europe Can Get the Germany It Needs*, April 2011 (ECFR Policy Brief 30); Simon Bulmer/William E. Paterson, »Germany and the European Union: From 'Tamed Power' to Normalized Power?«, in: *International Affairs*, 86 (2010) 5, S. 1051–1073.



führer in Europa-Debatten und Agendasetter für Reformprogramme und Regierungskonferenzen weitgehend aufgegeben. Pragmatische Standpunkte für kurze Zeiträume kennzeichnen die deutsche Europapolitik. Große Offenheit für intergouvernementale Kooperation und differenzierte Integration sowie politikfeldspezifische Positionierungen lösen die traditionelle Präferenz für eine umfassende und prinzipielle Integrationsmaximierung ab. Damit wird Berlin für EU-Partner weniger berechenbar.

Seine europäischen Partner erwarten von Deutschland, dass es Führung übernimmt und Richtungsentscheidungen vorantreibt. Sowohl für die Gestaltung der Wirtschafts- und Finanzpolitik als auch den Ausbau des politischen Systems der EU wäre dies unabdingbar. Die Partner würden eine deutsche Führungsposition dann als legitim erachten, wenn sie sich Deutschlands europäischer Grundorientierung so sicher wären wie über weite Strecken in der Vergangenheit. Die Bundesregierung müsste diese Orientierung unter Beweis stellen, indem sie einige Prinzipien beherzigte: öffentliche und kontroverse Kommunikation über Ziele, Interessen und Lastenteilung unter den Mitgliedstaaten, Abstimmung mit den Partnern und Ausrichtung am europäischen Gemeinwohl. Auf diese Weise könnte Deutschland neues Vertrauen schaffen, könnte Gestaltungskraft und Einfluss hinzugewinnen. Derzeit tritt es zwar bisweilen dominant auf, doch werden langfristige Reflexion, strategische Zieldefinition und partnerschaftliches Führungsinteresse nicht deutlich.

Während des Krisenmanagements in den letzten Monaten gab es immer wieder Momente, in denen die Bundesregierung zunächst nach außen und innen signalisierte, sie werde gewisse Schritte gemeinsamen Handelns ablehnen. Wenig später aber stimmte sie genau diesen Vorstößen zu. Damit vermittelt sie ein Bild des Zauderns und Preistreibens. Im Innern dürfte dies zu Lasten der Zustimmung zum europäischen Projekt gehen. Ein ums andere Mal muss eine kritische öffentliche Meinung als Erklärung für europapolitisches Zögern und integrationskritische Positionen deutscher Eliten herhalten. Dies ist eine schwache Entschuldigung, ist doch die Stimmung in der Bevölkerung keine externe Variable, sondern vielmehr auch ein klares Ergebnis europapolitischer Führungsfähigkeit. Die Schlussfolgerung des Allensbach-Instituts vom Januar 2011, die deutsche Bevölkerung sehe sich in ihrer nach wie vor positiven Einstellung zu Europa von der Politik alleingelassen, signalisiert einen eklatanten Mangel an Diskursinteresse in den Reihen nationaler Eliten, aber auch an Aufmerksamkeit seitens der Medien.<sup>22</sup>

Deutschland wird seine Interessen auch weiterhin vorzugsweise in und mit Hilfe der EU verfolgen. Exzentrische Flügelspieler wie Frankreich und Großbritannien mögen Alternativen haben oder dies zumindest behaupten. Für Deutschland sind Alleingänge, Ausbrüche sowie Kooperations- und Integrationsverweigerung gefährlich und teuer. Umso größer ist Deutschlands Interesse an effektiver und legitimer Politik im EU-Rahmen.

<sup>22</sup> Vgl. Thomas Petersen, »Gemeinsames Interesse an Europa in Gefahr«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.1.2011, S. 5.

Das gilt auch für kleine und mittelgroße EU-Partner. Viele von ihnen wünschen sich ein Deutschland, an dem sie sich orientieren können. Die Bundesregierung sollte mehr Ehrgeiz zeigen, die europäische Integration so zu gestalten und voranzutreiben, dass sie zentrifugalen Tendenzen der EU entgegenwirkt und zur Selbstbehauptung Europas beiträgt.

# Anhang

## Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKP-Staaten	Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten
BIP	Bruttoinlandsprodukt
DCFTA	Deep and comprehensive free trade area
DG DevCo	Generaldirektion für Entwicklungszusammenarbeit
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
Ecofin	(Council of) Economic and Finance Ministers
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENPI	Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument
EP	Europäisches Parlament
ESM	Europäischer Stabilisierungsmechanismus
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUTM	EU Training Mission for Somalia
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB	Europäische Zentralbank
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der VN
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD	Generaldirektion
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HV	Hohe Vertreterin
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IWF	Internationaler Währungsfonds
KMU	Kleinere und mittlere Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
MEF	Major Economies Forum
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
MOEL	Mittel- und osteuropäische Länder
MOU	Memorandum of Understanding
NATO	Organisation des Nordatlantikvertrags
ODA	Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖP	Östliche Partnerschaft
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SSZ	Ständige Strukturierte Zusammenarbeit
UfM	Union für das Mittelmeer
VN	Vereinte Nationen
WTO	Welthandelsorganisation
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (Mannheim)

## Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

**Peter Becker**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsgruppe EU-Integration

**Dr. Annegret Bendiek**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

**Dr. Lars Brozus**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

**Dr. Ronja Kempin**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Leiterin Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

**Daniela Kietz**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forschungsgruppe EU-Integration

**Dr. Kai-Olaf Lang**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsgruppe EU-Integration

**Dr. Barbara Lippert**

Forschungsdirektorin der SWP, Mitglied der Institutsleitung

**Dr. Nicolai von Ondarza**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsgruppe EU-Integration

**Dr. Marco Overhaus**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

**Dr. Bettina Rudloff**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

**Anne Schmidt**

Head of Institutional Relations, Brüsseler Büro der SWP

**Dr. Simon Schunz**

Post-doctoral Researcher, Leuven Centre for Global Governance Studies, Belgien

**Dr. Daniela Schwarzer**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Leiterin Forschungsgruppe EU-Integration

**Clara Weinhardt**

Stipendiatin der SWP, Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen